

Conférence internationale du Travail
88^e session 2000

Rapport V

Formation pour l'emploi:
inclusion sociale, productivité
et emploi des jeunes

Mise en valeur des ressources humaines:
orientation et formation professionnelles

Cinquième question à l'ordre du jour

ISBN 92-2-211513-9

ISSN 0251-3218

Première édition 2000

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION: <i>Les objectifs de la formation et de la mise en valeur des ressources humaines</i>	1
Discussion générale	2
CHAPITRE PREMIER: <i>Mondialisation, progrès technique et organisation du travail: développement de qualifications et compétences nouvelles</i>	5
Introduction	5
Avènement d'une société fondée sur le savoir et les qualifications	5
Progrès technique	6
Nouvelle organisation du travail et gestion des ressources humaines	7
Incidence sur le marché du travail: emploi, qualifications, compétences.	8
Déclin de l'emploi permanent, instabilité professionnelle croissante et sentiment d'insécurité	8
Formes atypiques de travail	9
Recours au marché du travail extérieur	10
Expansion du secteur informel	11
Incidence sur le marché du travail: salaires et gains.	12
CHAPITRE II: <i>La formation visant à améliorer la compétitivité, l'employabilité et le partage de la prospérité</i>	15
Introduction	15
Le fossé des qualifications: aperçu des grandes lacunes de la mise en valeur des ressources humaines et de la création de compétences	15
Promouvoir l'employabilité, la productivité et l'inclusion sociale.	17
Formation et employabilité	17
L'éducation générale	18
L'enseignement professionnel et la formation initiale	20
L'éducation et la formation permanentes	23
L'apprentissage tout au long de la vie assurant l'employabilité à vie: un défi majeur	23
L'éducation et la formation permanentes: une demande croissante et diversifiée	24
Etendre à tous l'apprentissage tout au long de la vie: un défi à relever	29
CHAPITRE III: <i>L'emploi et la formation des jeunes</i>	32
Introduction	32
Les problèmes liés à l'emploi des jeunes	33
Politiques et programmes	41

Education et formation professionnelles	42
Le rôle des informations sur le marché du travail et de l'orientation professionnelle	44
CHAPITRE IV: <i>La politique de formation et le changement des systèmes: gouvernance, dialogue et nouveaux partenariats</i>	47
Introduction	47
Sources et tendances des réformes des politiques et des systèmes de formation ..	47
Les changements déterminés par la demande: la formation en tant qu'investissement	48
S'attaquer au problème du chômage	50
Améliorer la qualité et l'efficacité de la formation	51
Développer l'investissement dans la formation et partager les coûts	52
Gouvernance et partenariats dans la formation: vers des rôles et des responsabilités nouveaux	54
Nouvelle répartition des rôles entre l'Etat et le secteur privé.	54
Mettre au point un cadre institutionnel et développer l'aptitude des acteurs au dialogue et au partenariat	57
La formation pour les groupes et les secteurs ayant des besoins spécifiques: le rôle des partenaires	59
L'information sur le marché du travail et l'orientation professionnelle	60
Les informations relatives au marché du travail et à la formation	61
Un nouveau rôle pour l'orientation, le conseil et la reconnaissance des qualifications et des compétences	63
CONCLUSIONS	67
POINTS POUR LA DISCUSSION	71

INTRODUCTION

LES OBJECTIFS DE LA FORMATION ET DE LA MISE EN VALEUR DES RESSOURCES HUMAINES

La formation et la mise en valeur des ressources humaines contribuent pour beaucoup, si ce n'est de façon décisive, à promouvoir la croissance économique dans l'équité. Elles profitent aux particuliers comme aux entreprises, ainsi qu'à l'économie et à la société en général, et peuvent favoriser le bon fonctionnement des marchés du travail.

Par formation et mise en valeur des ressources humaines, il faut entendre, dans le présent rapport, les activités d'éducation, de formation initiale, de formation continue et d'apprentissage permanent qui permettent aux individus de développer et de maintenir leur employabilité et leur productivité tout au long de la vie.

La formation et la mise en valeur des ressources humaines permettent aux hommes et aux femmes d'acquérir et de développer des compétences qui déterminent leur employabilité et leur capacité d'adaptation à des marchés du travail en constante évolution sous l'influence de la mondialisation, du progrès technique et des nouvelles méthodes d'organisation du travail. L'instruction et la formation initiale établissent les fondements de l'employabilité tandis que la formation et l'apprentissage permanents permettent de la maintenir tout au long de la vie active. La formation et la mise en valeur des ressources humaines améliorent les perspectives d'emploi, la productivité au travail, la capacité d'acquisition de revenus et le niveau de vie; elles élargissent aussi l'éventail des possibilités de carrière. En contribuant à renforcer l'aptitude des travailleurs à poursuivre des objectifs individuels et collectifs, l'éducation et la formation favorisent la création d'un milieu propice à la démocratie économique et politique. Elles contribuent aussi à développer les compétences et les qualités humaines et relationnelles, notamment l'esprit de tolérance et de solidarité qui sont nécessaires pour participer à la vie économique, sociale et politique dans un monde de plus en plus mobile et intégré. Parmi ces compétences figurent la connaissance des langues et l'aptitude à comprendre des personnes de cultures et de croyances différentes, et à communiquer avec elles. Enfin, l'éducation et la formation sont indispensables pour vivre dans une société fondée sur le savoir, la communication et la technologie.

Dans la mesure où elles accroissent la productivité des travailleurs et les profits, l'éducation et la formation bénéficient aussi aux *entreprises*. C'est lorsqu'elles peuvent compter sur un personnel instruit et bien formé que les entreprises sont capables d'améliorer la qualité de leurs produits et de leurs services et ainsi d'exploiter leur avantage comparatif sur les marchés mondiaux.

L'économie et la société dans leur ensemble bénéficient aussi, de même que les particuliers et les entreprises, de la mise en valeur des ressources humaines et de la formation. La bonne utilisation du potentiel humain favorise la productivité, l'innovation et la compétitivité de l'économie. La formation peut contribuer à réduire l'inadéquation de l'offre et de la demande de qualifications par secteur, région et profession. Les pays industriels ou en voie d'industrialisation rapide, qui ont lourdement investi dans l'éducation et la formation, en ont retiré des gains importants en matière de productivité, de rythme de croissance et de progrès social.

L'un des grands objectifs de la formation et de la mise en valeur des ressources humaines est aussi de *promouvoir la justice sociale et l'égalité de traitement dans l'emploi*, en favorisant l'intégration professionnelle et sociale de groupes victimes de discrimination: femmes, jeunes, travailleurs âgés, catégories défavorisées telles que personnes handicapées, minorités ethniques et travailleurs migrants.

Mais si elles sont de précieux atouts pour l'avancement des intérêts des particuliers, des entreprises, de l'économie et de la société, l'éducation et la formation ne peuvent, à elles seules, régler les problèmes du chômage et du sous-emploi, de la pauvreté et de l'exclusion. Elles ne sont efficaces que si elles font partie intégrante des politiques économiques et sociales, y compris les politiques macroéconomiques, qui visent à promouvoir la croissance économique équitable à forte intensité d'emplois et le progrès social.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Les objectifs de formation et la mise en valeur des ressources humaines n'ont pas sensiblement changé au cours des ans, en dépit d'un vocabulaire qui a quelque peu évolué, notamment grâce au concept d'employabilité. Ce qui, en revanche, a fondamentalement changé, c'est le contexte dans lequel elles s'inscrivent: prédominance du credo libéral et de l'économie de marché, exigence de qualifications accrues découlant du progrès technique, nouvelles méthodes d'organisation du travail, montée du chômage, de la pauvreté, de l'exclusion.

Les principaux instruments de l'OIT dans ce domaine sont la convention (n° 142) et la recommandation (n° 150) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975. Elles abordent tous les aspects de l'orientation et de la formation professionnelle à différents niveaux et ont remplacé la recommandation (n° 117) sur la formation professionnelle, 1962, laquelle s'était substituée à toute une série de normes adoptées depuis 1939, en particulier la recommandation (n° 57) sur la formation professionnelle, 1939, la recommandation (n° 60) sur l'apprentissage, 1939, et la recommandation (n° 88) sur la formation professionnelle (adultes), 1950.

Beaucoup d'autres instruments reconnaissent la contribution de la formation et de l'orientation à l'acquisition d'un emploi, à l'établissement de bonnes conditions de travail et à l'égalité de traitement, et certains sont étroitement liés, notamment: la convention (n° 140) et la recommandation (n° 148) sur le congé-éducation payé, 1974; la recommandation (n° 99) sur l'adaptation et la réadaptation professionnelles des invalides, 1955, et la convention (n° 159) et la recommandation (n° 168) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983; la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973; la convention et la recommandation (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958; la convention (n° 122) sur la

politique de l'emploi, 1964; la convention (n° 100) et la recommandation (n° 90) sur l'égalité de rémunération, 1951.

Adoptées en 1975, la convention n° 142 et la recommandation n° 150 reflètent les conditions économiques et sociales d'une époque où les politiques industrielles, sociales et économiques reposaient, dans la plupart des pays, sur un certain modèle de planification, où la technologie de l'information en était à ses balbutiements, où l'organisation du travail dans l'entreprise se fondait principalement sur les principes tayloristes et où prédominait l'emploi salarié, synonyme de sécurité. La convention n° 142, qui est plutôt générale, peut encore être considérée comme pertinente; en revanche, la recommandation n° 150 est à l'évidence dépassée.

Elle reflète le modèle de planification dominant à l'époque de son adoption et n'accorde guère de place à des facteurs tels que la demande et les besoins du marché du travail. Elle ne fournit que peu ou pas d'orientations sur beaucoup de questions qui sont aujourd'hui au cœur des réformes des systèmes et politiques de formation entreprises par les Etats Membres: politique, gouvernance et cadre réglementaire de la formation; rôle des parties prenantes autres que l'Etat (secteur privé, partenaires sociaux, société civile) dans la formulation des politiques et l'offre de formation; possibilités et mécanismes de diversification des sources de financement de la formation; conception de mécanismes et de méthodes adaptés de ciblage des programmes sur des groupes spécifiques; abandon du concept de formation pour l'acquisition de «qualifications» au profit du développement et de la reconnaissance de «compétences» qui recouvrent tout un éventail de connaissances liées au travail, de savoirs techniques et de qualités humaines; besoin accru d'axer les activités de formation sur la préparation des travailleurs à l'emploi indépendant et au secteur informel.

Pour toutes ces raisons, à sa session de mars 1998, le Conseil d'administration du BIT a décidé que la formation et la mise en valeur des ressources humaines devraient faire l'objet d'une discussion générale à la Conférence internationale du Travail de 2000. Le présent rapport vise à stimuler la discussion sur les points suivants:

- évolution du contexte de la formation et de la mise en valeur des ressources humaines et de la demande de qualifications et de compétences dans une économie mondiale en voie d'intégration croissante et dans la société fondée sur le savoir (chap. I);
- raison d'être de la formation et de la mise en valeur des ressources humaines: amélioration de la compétitivité, de l'employabilité et de l'équité dans l'emploi, et rôles respectifs de l'instruction élémentaire, de la formation initiale et de la formation continue dans la promotion et le maintien de l'employabilité (chap. II);
- formation et emploi des jeunes (chap. III) – à sa session de mars 1999, le Conseil d'administration du BIT a décidé d'inclure cette question spécifique dans la discussion générale;
- formation et mise en valeur des ressources humaines: un défi pour le monde d'aujourd'hui – des politiques et cadres institutionnels nouveaux et des rôles nouveaux pour les partenaires de la formation (chap. IV).

Plusieurs points pour la discussion sont suggérés à la fin du rapport. La Commission de la Conférence qui traitera de la question sera chargée de conseiller le Bureau sur l'opportunité de soumettre une nouvelle recommandation relative à la mise en valeur des ressources humaines pour adoption à une session ultérieure de la Conférence.

CHAPITRE PREMIER

MONDIALISATION, PROGRÈS TECHNIQUE ET ORGANISATION DU TRAVAIL: DÉVELOPPEMENT DE QUALIFICATIONS ET COMPÉTENCES NOUVELLES

INTRODUCTION

Le présent chapitre examine l'avènement progressif dans le monde d'économies et de sociétés fondées sur le savoir et les qualifications. L'idée-force de ce rapport est que l'éducation et la formation occupent aujourd'hui une place centrale dans les efforts que déploient les pays pour relever le double défi auquel ils sont confrontés, celui de la mondialisation à visage humain, à savoir améliorer leur compétitivité sur les marchés mondiaux des biens et des services tout en garantissant à tous leurs citoyens l'accès à un emploi décent et la participation à la vie économique et sociale. Cette nouvelle donne a des répercussions différentes selon les pays, les secteurs et les populations. Les pays qui investissent depuis longtemps dans l'éducation et la formation ont réussi jusqu'à présent à s'adapter et à tirer profit de l'évolution de l'ordre mondial. D'autres, notamment dans le monde en développement, où l'instruction et la formation sont l'apanage d'une minorité, ont beaucoup de mal à participer à l'ouverture de l'économie mondiale et ne se voient guère récompensés des efforts qu'ils déploient pour moderniser leur économie. Ce rapport défend l'idée que, sous réserve qu'elles s'inscrivent dans un environnement économique national et international favorable, l'éducation et la formation peuvent aider les pays, les entreprises et les particuliers à tirer avantage de la mondialisation et à s'adapter aux contraintes qui y sont associées, à promouvoir et à diversifier l'emploi, à améliorer les revenus et les conditions de vie.

AVÈNEMENT D'UNE SOCIÉTÉ FONDÉE SUR LE SAVOIR ET LES QUALIFICATIONS

Les grandes forces qui sous-tendent le changement dans le monde du travail sont la mondialisation, le progrès rapide des technologies de l'information et de la communication, l'évolution des marchés financiers, les nouvelles stratégies commerciales, les nouvelles pratiques de gestion et les nouvelles formes d'organisation du travail. Ces forces sont interdépendantes et se renforcent mutuellement. Elles annoncent l'avènement d'une économie et d'une société dans lesquelles la production de biens et de services est de plus en plus tributaire du savoir et des qualifications.

L'interdépendance entre les pays ne cesse de s'accroître depuis quelques décennies, mais la mondialisation ne touche pas au même rythme toutes les activités et tous les secteurs économiques. Le secteur des biens industriels marchands et le secteur des services sont particulièrement exposés à la concurrence internationale¹. Dans le secteur des services, la concurrence est accentuée par la diffusion des technologies de

¹ Robert Reich: L'économie mondialisée (Montrouge, Dunod, 1992).

l'information et de la communication et par le mouvement de libéralisation². L'expansion du commerce électronique et des autres services disponibles sur Internet renforce cette tendance. La concurrence qu'exercent les pays à moindres coûts et à forte productivité sur les entreprises nationales contraint ces dernières à adopter des technologies et des modes de production plus efficaces. Il est de plus en plus fréquent que des concurrents étrangers produisent des biens et offrent des services directement dans le pays où ils investissent.

Mais l'exposition à la concurrence internationale offre aussi l'occasion de tirer des enseignements pour améliorer l'organisation du travail, ce qui toutefois n'est possible que si la main-d'œuvre est suffisamment instruite et formée. Les pratiques performantes mises au point dans un pays sont reprises ailleurs, non seulement dans les multinationales, mais aussi d'une entreprise à l'autre. Un nombre croissant de sociétés recourent à l'externalisation et recourent aux technologies de l'information pour accroître la capacité des entreprises qui font partie de leur chaîne logistique de renforcer leur propre compétitivité et donc de s'adapter aux nouvelles exigences en matière de productivité, de qualité, de flexibilité et de délai de livraison, à l'échelle mondiale.

Les exigences de qualifications peuvent aussi changer dans le secteur informel quand les chefs d'entreprise se trouvent confrontés à la concurrence. L'amélioration de la productivité et de la qualité permet d'établir entre le secteur informel et le secteur moderne des liens mutuellement bénéfiques.

On examinera ci-après les effets de cette concurrence internationale et des nouvelles technologies et formes d'organisation du travail qui y sont associées sur le fonctionnement des marchés du travail et la demande de qualifications et de compétences.

Progrès technique

Le rythme du progrès technique s'est accéléré de façon inédite au cours des dernières décennies, de même que celui du transfert des technologies entre les entreprises, les secteurs et les économies. Les progrès qui ont le plus d'impact sur les marchés du travail et sur le travail concernent l'informatique, la technologie de l'information, les télécommunications et la recherche spatiale (système de positionnement global, météorologie, énergie, biotechnologie, etc.).

En fixant de nouveaux critères de qualité pour les produits et les services, la mondialisation, pour ainsi dire, impose le recours à la technologie. L'incidence du progrès technique sur la demande de qualifications (et donc sur l'emploi) varie selon qu'il s'accompagne ou non de changements dans l'organisation du travail ou de l'adoption de nouvelles pratiques commerciales. On peut donc dire que l'offre de formation et sa qualité déterminent le potentiel productif de la technologie tout autant que le recours à la technologie détermine les besoins de qualifications. Par conséquent, le développement des qualifications par la formation devrait être la réponse stratégique au progrès technique, à la mondialisation et aux autres forces qui agissent sur les marchés du travail.

Les analystes soulignent la sophistication accrue de la nouvelle génération de technologies, en particulier dans le domaine de l'information et de la communication, et de certains procédés de fabrication, laquelle ne saurait manquer de se répercuter sur

² Ray Marshall et Marc Tucker: *Thinking for a living: Work skills and the future of the American economy* (New York, Basic Books, 1992).

la productivité et sur la demande de main-d'œuvre, dont on exige des qualifications techniques de plus en plus pointues assorties de toutes sortes de compétences, et que l'on doit rémunérer en conséquence.

Ces nouvelles technologies réduisent la demande de main-d'œuvre non qualifiée et confèrent une valeur accrue aux détenteurs de hautes qualifications et compétences dans les pays industriels. Dans le secteur des services, le progrès technique a donné lieu à de nouvelles catégories de professions très qualifiées dans le domaine des soins de santé, du traitement de l'information et des services financiers et commerciaux; de même, dans le secteur de la production de biens, la force physique et la discipline comptent moins désormais que les qualités humaines, la flexibilité et le sens de l'initiative. Cela ouvre de nouvelles possibilités aux individus qui possèdent les atouts nécessaires.

Dans quelques pays développés et dans la plupart des pays en développement, on constate une multiplication des tâches peu qualifiées dans le commerce et les services, ce qui témoigne du développement du secteur tertiaire. Dans les pays développés, les secteurs des services à forte intensité technologique (finance, assurance, immobilier, services aux entreprises et, dans une certaine mesure, transport, entreposage et communication) contribuent sensiblement à la création d'emplois depuis quinze ans. Dans les autres branches des services, les emplois créés sont dans l'ensemble à forte intensité de main-d'œuvre, peu qualifiés, mal rémunérés et atypiques. L'emploi à plein temps perd du terrain en faveur de l'emploi atypique, tant pour les hommes que pour les femmes, celles-ci étant par ailleurs plus nombreuses à travailler à temps partiel. Alors que la demande de qualifications se fait de plus en plus exigeante dans le secteur formel, le secteur informel absorbe le gros de l'expansion des services peu qualifiés dans les pays en développement.

L'emploi dans le secteur manufacturier, dont la part dans l'emploi total a chuté, devient de plus en plus qualifié dans les pays développés. Ainsi, dans les pays de l'OCDE, l'emploi qualifié dans ce secteur n'a quasiment pas varié de 1974 à 1994, alors que l'emploi non qualifié a baissé de 20 pour cent. L'emploi manufacturier qualifié a connu une expansion en flèche dans les économies à forte croissance de l'Asie de l'Est et du Sud-Est, et il a progressé aussi, quoiqu'un peu plus lentement, dans certains pays d'Amérique latine et d'Asie du Sud. Cet accroissement de l'emploi qualifié dans le secteur manufacturier s'explique en grande partie par les facteurs suivants: intensité croissante de capital dans la bureautique et l'informatique et relèvement du niveau d'instruction requis des travailleurs manuels, remplacement des ouvriers non qualifiés par des machines; redéfinition d'un grand nombre des travaux de production sous l'effet de l'utilisation de technologies et formes d'organisation du travail demandant plus de compétences. Les pays investissent de plus en plus dans le capital humain: ainsi, en Allemagne, entre les années vingt et 1989, le ratio entre capital humain et capital physique serait passé, selon les estimations, de 1:5 à 1:2,2.

Nouvelle organisation du travail et gestion des ressources humaines

Les nouvelles formes d'organisation de l'entreprise, notamment le système de gestion de la qualité totale, peuvent déboucher sur une réduction de l'effectif d'encadrement du fait qu'elles transfèrent la responsabilité de l'assurance de la qualité à un niveau subalterne. La décentralisation des décisions et l'abandon des contrôles administratifs au profit d'un système d'incitations et de promotion d'une culture

d'entreprise ont aussi pour effet de supprimer des postes de cadres. Le nombre de niveaux hiérarchiques diminue et les responsabilités de chacun deviennent plus étendues. Le fonctionnement de l'entreprise est moins cloisonné et tend à s'organiser sur la base des marchés et des grandes lignes de production, ce qui facilite l'adaptation à la demande. Le mode d'exploitation horizontale tend à se généraliser.

Les pratiques de travail associées à la participation accrue du personnel – organisation très performante du travail avec décentralisation des décisions et responsabilités des équipes – sont peut-être celles qui exercent la plus grande influence sur les besoins de qualifications. En particulier, le système des équipes autogérées, en exposant les travailleurs «de première ligne» aux tâches que les autres membres de l'équipe exécutent, débouche sur un transfert des qualifications en matière de gestion.

INCIDENCE SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL: EMPLOI, QUALIFICATIONS, COMPÉTENCES

La restructuration industrielle, le progrès technique et l'évolution du lieu de travail ainsi que la recherche de la qualité ont de profondes répercussions sur les marchés du travail partout dans le monde. Toutefois, leurs effets sur l'emploi varient sensiblement selon les pays. Dans les pays développés, l'emploi se précarise et l'emploi permanent tend à reculer au profit de toutes sortes de formes atypiques de travail, y compris le travail à temps partiel et le travail temporaire. Dans les pays en développement, c'est surtout la nature du secteur informel qui change ainsi que sa taille.

Déclin de l'emploi permanent, instabilité professionnelle croissante et sentiment d'insécurité

Les mouvements de vente d'entreprises sans lien entre elles et de rachat d'autres entreprises au gré de stratégies changeantes, et la pression pour réduire les coûts, en particulier les coûts fixes, raccourcir les séries de production et gagner en flexibilité, ont de profondes répercussions sur l'emploi; la réduction des effectifs – suppression de postes permanents à l'occasion principalement des restructurations – est celle qui a le plus retenu l'attention.

Ce phénomène se différencie des licenciements d'autrefois, qui étaient causés par des récessions et avaient presque toujours un caractère temporaire. Il se traduit par une insécurité qui touche souvent les emplois traditionnellement les plus stables des secteurs «primaires» du marché du travail, c'est-à-dire des emplois bien rémunérés offrant une protection sociale et des perspectives de carrière.

Le processus continu de restructuration par le biais des fusions, des acquisitions et de l'externalisation ne fait que renforcer cette insécurité. Les emplois externalisés peuvent être aussi stables que ceux de l'entreprise d'origine, mais le problème est que la restructuration prend du temps et que les travailleurs des entreprises vendues puis rachetées peuvent voir leur carrière totalement bouleversée.

Toutefois, il semblerait globalement que l'emploi a été aussi stable dans les années quatre-vingt-dix que dans les années quatre-vingt. Le sentiment général est pourtant celui d'une insécurité grandissante³. L'instabilité professionnelle diffère de l'insécurité de l'emploi en cela qu'elle peut découler du licenciement, y compris pour cause

³ OCDE: *La mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* (Paris, 1997).

économique, lequel est source d'insécurité, ou d'un départ volontaire, qui ne l'est pas. Le sentiment d'insécurité tient beaucoup à la façon dont chacun évalue la valeur de ses compétences sur un marché qui évolue rapidement, à l'accès à la formation et à la capacité de chacun d'améliorer ses qualifications et de les faire valider. Le sentiment d'insécurité tend à diminuer lorsque, sur ces trois points, la situation s'améliore.

La rotation des effectifs est un indicateur important du changement des relations d'emploi. Des études réalisées aux Etats-Unis montrent que l'ancienneté dans l'emploi n'a guère varié, si ce n'est qu'elle a légèrement diminué au cours des dix dernières années. L'évolution peut être plus marquée pour certains groupes, notamment ceux qui n'ont pas systématiquement cherché à améliorer leurs compétences et leur employabilité en général. Il semble qu'au cours des années quatre-vingt, au moins, la rotation des effectifs aux Etats-Unis soit devenue de plus en plus imputable aux licenciements, en particulier de cadres. Dans d'autres pays, le phénomène s'accélère aussi au même rythme que la restructuration.

Apparemment, l'attachement à la profession augmente, même si la durée de service auprès d'un employeur donné diminue, ce qui pose toute la question de l'investissement dans la formation permanente. Alors que les travailleurs ont davantage intérêt à améliorer leurs qualifications, car elles leur serviront plus longtemps, les employeurs eux sont plutôt moins enclins à offrir cette possibilité ou à financer l'acquisition de compétences car, compte tenu des mouvements de personnel d'une entreprise à l'autre, ils ne sont pas certains de récolter les fruits de leur investissement.

Formes atypiques de travail

Une autre conséquence de la restructuration est la croissance des formes atypiques de travail: emploi à temps partiel, travail temporaire, travail indépendant. Deux facteurs incitent les entreprises à recourir à ces formes de travail. Le premier est l'intérêt qu'elles ont à faire du coût de la main-d'œuvre, non plus un coût fixe mais un coût variable, en particulier dans les pays où les conventions collectives alourdissent ce coût⁴, et dans ceux où la législation du travail ne s'applique pas aux formes atypiques. Le deuxième facteur est la volonté d'opérer un déplacement de main-d'œuvre des marchés du travail internes, aux marchés extérieurs, plus concurrentiels et moins coûteux. Dans ce contexte, il est d'autant plus nécessaire que les travailleurs engagés dans des formes atypiques d'emploi (des femmes dans leur majorité) aient accès à la formation permanente.

Le troisième facteur susceptible de favoriser l'expansion du travail atypique est l'introduction d'un système d'organisation très performante du travail, mettant l'accent sur la flexibilité, l'adaptation et la production en flux tendus. Il ressort d'une étude réalisée aux Etats-Unis vers le milieu des années quatre-vingt-dix que le recours à des travailleurs d'appoint – qui, dans beaucoup des entreprises interrogées, représentent jusqu'à la moitié du personnel de production – est le côté le moins reluisant de cette forme d'organisation hautement performante du travail⁵. Les employeurs font remarquer que l'utilisation d'une main-d'œuvre temporaire leur donne la souplesse

⁴ Richard B. Freeman (responsable de publication): *Working under different rules* (New York, Russell Sage Foundation, 1994).

⁵ Christopher T. King et coll.: *Engaging employers in school-to-work* (Austin, Centre d'étude des ressources humaines, Université du Texas, 1996).

nécessaire pour réagir rapidement et avec efficacité à l'évolution du marché. Cela pourrait avoir pour conséquence de limiter l'accès des travailleurs à la formation permanente, à moins que l'accent ne soit mis sur la *qualité* des produits et des services dans la lutte pour conquérir des parts de marché.

Le travail atypique gagne du terrain dans beaucoup de pays développés. Aux Etats-Unis, sa part dans l'emploi est aujourd'hui d'environ 30 pour cent. Le nombre de travailleurs temporaires a presque triplé depuis le début des années quatre-vingt; ils ne représentent que 2 à 4 pour cent de l'emploi total (selon la définition utilisée), mais jusqu'à 10 pour cent des emplois créés dans les années quatre-vingt-dix. En Europe également, le travail à temps partiel se répand à un rythme rapide, en particulier dans les pays où c'est l'un des rares moyens dont disposent les employeurs pour ne pas assumer le coût fixe, qui est élevé, de l'emploi régulier. Au Japon, pour les mêmes raisons, le travail à temps partiel représente aujourd'hui 25 pour cent de l'emploi total. Dans les pays en développement, où le travail atypique existe depuis longtemps dans le secteur informel, son accroissement dans le secteur moderne est beaucoup moins marqué.

Les travailleurs intérimaires, qui connaissent des périodes intermittentes de chômage, risquent de subir une détérioration plus rapide de leurs compétences que les travailleurs permanents, car ils n'ont pas toujours accès à la formation permanente ou sur le tas. Ce risque de perte de l'employabilité au fil du temps et d'exclusion sociale guette en particulier les femmes. La question de l'entretien et du renouvellement des qualifications de ces travailleurs revêt donc beaucoup d'importance. Certains pays, notamment dans l'Union européenne, ont incorporé les droits sociaux fondamentaux, et notamment le droit à la formation, dans leurs codes du travail qui s'appliquent aussi aux travailleurs temporaires sous contrat.

Recours au marché du travail extérieur

La restructuration et l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée à la recherche d'emplois mieux rémunérés ont aussi encouragé les entreprises à recruter sur le marché extérieur, où elles savent qu'elles peuvent se procurer rapidement de nouvelles qualifications pour soutenir la concurrence. En effet, développer elle-même de nouvelles compétences peut être difficile, long et coûteux pour l'entreprise qui préférera s'adresser à des sous-traitants, s'associer à d'autres entreprises ou recruter à l'extérieur. Par ailleurs, conserver un personnel dont les qualifications sont dépassées coûte cher, ce qui encourage souvent les employeurs à mettre un terme à la relation d'emploi. Cela favorise en général les jeunes travailleurs, plus susceptibles de connaître les nouvelles technologies et d'avoir les compétences voulues.

Des signes montrent que, dans certains secteurs et entreprises et sur les marchés du travail tendus, la relation traditionnelle entre employeurs et travailleurs s'affaiblit. Beaucoup d'employeurs se sentent aujourd'hui moins responsables de la sécurité d'emploi et de revenu et de la carrière de leurs personnels. Par ailleurs, les travailleurs hautement employables jugent souvent qu'il est dans leur intérêt de ne pas se cantonner dans la même entreprise.

Il ressort d'une étude d'entreprises électroniques performantes de l'Angleterre méridionale que celles-ci gèrent leurs ingénieurs comme des valeurs à court terme plutôt qu'à long terme, et qu'elles recrutent et licencient en fonction de l'évolution de leurs besoins. La fréquence des restructurations et la recherche constante de nouveaux

produits expliquent pourquoi ces entreprises utilisent le marché du travail comme un réservoir de nouvelles qualifications et compétences⁶.

Certains employeurs ont une approche plus stratégique de la gestion des ressources humaines et encouragent la mobilité interne de leurs travailleurs les plus précieux par la formation. Les entreprises qui assument la *responsabilité sociale* d'investir dans la formation générale et l'employabilité de leurs personnels, en sachant que, pour rester souples et compétitives, il leur faudra peut-être s'en défaire, réduisent le risque de conflit social en facilitant leur réinsertion sur le marché du travail.

La création d'équipes de production composées de travailleurs «de première ligne» réduit beaucoup le nombre de cadres et surveillants nécessaires, éliminant plusieurs échelons de la hiérarchie et limitant les possibilités sur le marché du travail interne. Dans certains secteurs, comme celui de la haute technologie à Silicon Valley en Californie, l'intégration verticale a cédé le pas à des réseaux d'entreprises dont les personnels techniques et d'encadrement progressent horizontalement dans l'organisation. Il est difficile de mesurer l'augmentation des recrutements externes dans le monde, mais on sait que le volume d'activité des entreprises internationales de recrutement a triplé depuis 1995⁷.

Ce phénomène a des répercussions considérables, à savoir que désormais le déroulement de la carrière repose sur la formation permanente et sur les efforts personnels que chacun consent pour améliorer ses compétences. L'orientation et l'information sur le marché du travail et la formation acquièrent, dans ce contexte, une importance accrue.

Expansion du secteur informel

Le travail atypique a augmenté dans beaucoup de pays en développement, sous l'effet de l'expansion de l'emploi informel. La population active y croît à un rythme rapide, mais ce n'est guère le fait du secteur moderne. Cela s'explique par de nombreux facteurs et, notamment, par un ralentissement de la croissance économique et de la productivité et par l'instabilité de l'environnement politique et macroéconomique, qui ne favorise pas l'investissement. En Afrique, les programmes d'ajustement structurel ont accéléré la destruction d'emplois dans le secteur moderne. Le marché du travail étant incapable d'absorber tous les travailleurs licenciés et les personnes à la recherche d'un premier emploi, c'est le secteur informel qui est devenu la première source d'emplois. L'emploi salarié dans le secteur formel ne représentait que 9,1 pour cent de la population active en République-Unie de Tanzanie en 1995, 16,9 pour cent au Kenya en 1994 et 25,3 pour cent au Zimbabwe en 1995⁸. Cette tendance existe dans toute l'Afrique (à l'exception de Maurice) et dans beaucoup de pays en développement d'autres régions.

Ne trouvant pas de travail dans le secteur moderne, mal équipés pour s'engager dans le secteur informel, les jeunes en fin de scolarité, les diplômés et les travailleurs licenciés se retrouvent souvent entre chômage et sous-emploi. Ceux qui acceptent un

⁶ G. Causser et C. Jones: «Responding to 'skill shortages': recruitment and retention in a high technology labour market», *Human Resource Management Journal*, vol. 3, n° 3, 1993, pp. 202-221.

⁷ Peter Cappelli: *The New Deal at work* (New York, Oxford University Press, 1999).

⁸ R. van der Hoeven et W. Van der Geest: *Adjustment, employment and missing institutions in Africa: The experience in eastern and southern Africa* (Genève, BIT, 1999).

travail informel se rendent compte que les qualifications commerciales ou techniques et autres compétences qu'on leur demande ne sont pas les mêmes que celles requises pour un emploi salarié. Cette inadéquation des qualifications est l'un des facteurs qui entrave la création d'emplois, la productivité et la croissance du revenu dans le secteur informel.

L'éducation et la formation formelles ou non formelles peuvent beaucoup contribuer à relever les revenus et le niveau de vie dans le secteur informel, lorsqu'elles vont de pair avec des mesures visant à améliorer la productivité, la sécurité, les conditions de travail et la qualité des produits. Il est important de discuter des moyens à mettre en œuvre pour que les politiques et programmes nationaux d'enseignement et de formation bénéficient concrètement aux chefs d'entreprise et aux travailleurs du secteur informel et les encouragent à investir le temps, les efforts et les ressources nécessaires.

INCIDENCE SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL: SALAIRES ET GAINS

Dans des économies concurrentielles ouvertes, les salaires et les gains sont de plus en plus déterminés par la productivité et par la capacité d'offrir des produits et des services de qualité. La diffusion des technologies et pratiques de travail nouvelles a créé une demande de main-d'œuvre très qualifiée et plus polyvalente qu'autrefois. Dans beaucoup de pays de l'OCDE, l'écart de salaire entre travailleurs qualifiés et non qualifiés augmente depuis 1980; dans certains cas, les gains des travailleurs les moins qualifiés ont baissé en valeur réelle. Ainsi, aux Etats-Unis, plus des deux tiers de l'accroissement de la population active depuis 1994 est le fait de femmes chefs de famille non qualifiées qui se sont présentées sur le marché sous l'effet d'une combinaison de facteurs: expansion économique, allègement de la ponction fiscale sur le revenu, crèches et services de santé subventionnés, réformes au niveau des Etats et au niveau fédéral qui ont diminué l'attrait de l'aide sociale par rapport au travail⁹. Cette augmentation spectaculaire de l'offre de travailleurs non qualifiés exerce une pression à la baisse sur leurs gains réels, à un moment où responsables politiques et opinion publique attendent pourtant plus d'eux sur le plan de l'autonomie.

Certaines études tendent à démontrer que les disparités salariales entre travailleurs qualifiés et travailleurs non qualifiés se sont également creusées dans les pays en développement et dans les pays en transition. Le *Rapport sur l'emploi dans le monde 1998-99* note que les entreprises de Chine, de Colombie, du Mexique et de Taiwan, Chine, ont investi dans la haute technologie, ce qui a eu pour effet d'accroître sensiblement l'écart de salaire en faveur des travailleurs qualifiés.

Selon ce rapport, «la double valorisation du savoir apporté par les études et de l'expérience ne peut que rendre particulièrement difficile la situation des travailleurs qui arrivent sur le marché de l'emploi avec un faible niveau d'instruction»¹⁰. Toutefois, la situation en Allemagne, où les bas salaires ont progressé alors que les salaires les plus élevés n'ont pas augmenté, montre que l'évolution des salaires n'est pas commandée uniquement par l'offre et la demande de main-d'œuvre. Les mécanismes

⁹ John Bishop: *Is welfare reform succeeding?*, Working paper n° 988-15 (Ithaca, Cornell University Center for Advanced Human Resources Studies, août 1998).

¹⁰ BIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde 1998-99* (Genève, 1998), p. 52.

institutionnels jouent un rôle, notamment sur le plan de la négociation salariale. Parce qu'il est axé sur le partenariat social, le système de formation allemand a su s'adapter aux nouvelles technologies et aux nouvelles formes d'organisation du travail sans avoir à user d'incitations salariales particulières pour agir sur le volume ou la qualité de l'offre de travail.

Aux Etats-Unis, des études montrent que l'utilisation de l'ordinateur accroît les salaires et, implicitement, les exigences de qualification, ce qui vaut aussi ailleurs, pour l'utilisation d'autres matériels de bureau. Toutefois, il semblerait que ce sont moins les qualifications liées à l'utilisation d'un équipement spécifique qui améliorent la rémunération que le fait que les travailleurs en question ont des compétences particulières, non définies. Il se pourrait aussi que les lieux de travail dotés de ce genre d'équipements soient différents, c'est-à-dire par exemple que l'organisation du travail y soit décentralisée, ce qui notamment suppose plus d'autonomie. D'autres études avancent que ce sont les travailleurs les plus productifs qui sont choisis pour utiliser les nouvelles technologies, qu'ils acquièrent ainsi plus d'expérience, et qu'ils sont donc aussi mieux payés.

Les politiques économiques plus générales liées à la demande ont donc un rôle important à jouer. Les programmes visant à relever le niveau d'instruction et de compétence des travailleurs sont en eux-mêmes insuffisants pour redresser les inégalités croissantes de salaires à moins que la demande de main-d'œuvre se maintienne à des niveaux suffisamment élevés sur de longues périodes.

A la lumière de l'analyse développée dans ce chapitre, il apparaît que l'éducation et la formation ont une double fonction, à la fois proactive et curative ou sociale.

La fonction proactive est de promouvoir le savoir et les aptitudes des individus et des entreprises – ainsi que la capacité de l'économie tout entière – pour qu'ils soient à même de saisir les opportunités que la mondialisation et l'ouverture des marchés peuvent offrir. Les ressources humaines et les compétences deviennent l'atout concurrentiel majeur sur les marchés internationaux de biens et de services. La formation doit donc être axée sur le développement de ces multiples qualités qui aideront les pays, les entreprises et les individus, hommes ou femmes, à exploiter les nouvelles possibilités. Les travailleurs devront être dotés de qualifications techniques avancées pour pouvoir mettre à profit le potentiel productif des technologies de pointe, notamment en matière d'information et de communications. Il leur faudra aussi d'autres compétences sociales et humaines, et notamment l'aptitude à travailler en équipe, pour arriver à s'adapter et à se réorienter rapidement; au risque de devenir obsolètes, connaissances et qualifications doivent évoluer au même rythme que les marchés, les techniques, les modalités d'organisation du travail, d'où la nécessité d'un renouvellement permanent. L'enjeu est majeur: il consiste à accroître les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie et les moyens de son financement, de sorte que *tous* les travailleurs puissent en bénéficier.

Les pays en développement pauvres ont devant eux une tâche gigantesque: il leur faut surmonter les handicaps qui les ont empêchés à ce jour de saisir les nouvelles opportunités. Leur priorité fondamentale est de relever le niveau d'instruction et de formation de leur population, de sorte que chacun puisse exploiter son avantage comparatif et tirer profit de l'ouverture des marchés mondiaux.

La fonction curative ou sociale de l'éducation et de la formation est de faciliter l'adaptation aux tendances récentes du marché du travail analysées dans ce chapitre, dont beaucoup sont un avatar de la mondialisation et de ses diverses manifestations.

L'éducation et la formation sont le moyen *par excellence* de promouvoir l'employabilité, la productivité et la capacité d'acquisition de revenus des personnes défavorisées sur le marché du travail et, par là, de promouvoir aussi l'équité. La formation et la valorisation des ressources humaines peuvent aider à combler le déficit de qualifications dont souffrent de vastes catégories de la population active après les restructurations économiques, notamment dans les pays en transition, mais aussi dans beaucoup de pays en développement. Dans ces derniers, elles sont indispensables pour améliorer la productivité et les conditions de vie de ceux, très nombreux, qui gagnent leur vie dans un secteur informel en pleine expansion.

Pour beaucoup de chômeurs, la reconquête d'un emploi stable passe par l'acquisition de nouvelles compétences. Les jeunes, quant à eux, ont besoin de qualifications générales utiles pour l'emploi associées à une formation spécifique qui les mette en contact avec le monde du travail et facilite la transition avec l'école. Pour les femmes et autres victimes de discrimination, l'instruction et la formation doivent être la voie d'accès à des emplois plus diversifiés et de meilleure qualité qui leur permettent d'échapper à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Quant aux travailleurs qui souffrent de la précarité et de l'insécurité de leur emploi, aggravées par des périodes de chômage, ils doivent pouvoir recycler rapidement leurs connaissances pour pouvoir prétendre à des emplois plus stables, susceptibles d'offrir des perspectives de carrière.

Les deux fonctions de l'éducation – la fonction proactive et la fonction sociale – répondent à des besoins très différents. Elles se rejoignent toutefois sur un point, à savoir qu'elles témoignent de l'émergence d'une *société du savoir* où l'instruction, les qualifications et les compétences déterminent fondamentalement les perspectives d'emploi et de carrière des individus et leur intégration dans la vie sociale, la compétitivité des entreprises et, au bout du compte, la croissance et le bien-être des nations. Afin que chacun soit à même de jouer pleinement son rôle dans cette société, il est indispensable de repenser la formation et la mise en valeur des ressources humaines.

CHAPITRE II

LA FORMATION VISANT À AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ, L'EMPLOYABILITÉ ET LE PARTAGE DE LA PROSPÉRITÉ

INTRODUCTION

Le présent chapitre examine les principes qui sous-tendent la mise en valeur des ressources humaines visant à améliorer la compétitivité et l'employabilité et à assurer une répartition plus équitable de la prospérité. Il étudie le *changement de paradigme* qui donne la primauté à une formation sensible aux impératifs économiques et aux besoins sociaux des personnes, et pose la question essentielle de savoir comment il convient de répartir entre l'Etat, les entreprises et les personnes privées la *responsabilité sociale* de la formation et de la mise en valeur des ressources humaines.

LE FOSSÉ DES QUALIFICATIONS: APERÇU DES GRANDES LACUNES DE LA MISE EN VALEUR DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA CRÉATION DE COMPÉTENCES

Les tendances qui ont été relevées au chapitre I représentent, pour les pouvoirs nationaux et locaux, les entreprises, les autorités chargées de l'enseignement et de la formation, les institutions et les personnes privées, des défis énormes auxquels les politiques et les systèmes de formation doivent s'adapter. Dans les pays développés, les systèmes d'éducation et de formation sont généralement fragmentés et rigides parce que leur mise en place a pris plusieurs décennies. Dans les pays en développement, l'enseignement et la formation techniques ont toujours été considérés, du point de vue du progrès économique et social, comme des options de qualité inférieure par rapport à l'enseignement général. Les systèmes qui ont été institués ont hérité en grande partie des caractéristiques des systèmes existants dans les pays développés, ce qui les a rendus peu sensibles aux changements généralisés que subit l'économie.

Les courants de mondialisation et de restructuration économique entraînent un besoin accru d'investissement dans la formation des travailleurs, mais ces mêmes courants ont amené les décideurs et les entreprises à réduire leurs investissements en termes réels dans la mise en valeur des ressources humaines et dans la formation, dans la mesure où ils estiment que les impôts et les dépenses sociales requis pour les financer mettraient en péril l'avantage concurrentiel de leur pays et auraient un effet dissuasif sur l'investissement exogène. Il n'y a guère eu de coordination des politiques à l'échelle internationale pour résoudre ce problème.

Ces derniers temps, le fossé des qualifications – l'écart entre la demande de qualifications et de compétences et celles existant au sein de la population active – s'est creusé. Dans de nombreuses régions du monde, le contenu, la qualité et la portée de l'éducation et de la formation ne suffisent pas à aider les travailleurs à s'adapter à un monde du travail en mutation et à préserver ainsi, tout au long de leur vie active, leur

employabilité. Souvent, les travailleurs n'ont pas les capacités de lecture et d'écriture nécessaires à l'acquisition de qualifications professionnelles. Dans bon nombre de pays en développement, le travail généralisé des enfants empêche une scolarisation satisfaisante et les jeunes qui abandonnent l'école sont mal préparés au marché de l'emploi. Sauf rares exceptions, la formation en entreprise exclut les travailleurs non qualifiés ou semi-qualifiés, les groupes présentant des besoins spéciaux, et les travailleurs handicapés; elle se limite souvent à certains processus de production et postes de travail particuliers, ce qui réduit la transférabilité des compétences sur le marché de l'emploi. En outre, les qualifications et les compétences acquises par le biais d'une formation informelle ou de l'expérience sont rarement reconnues. La majeure partie de la formation professionnelle vise les plus jeunes membres de la population active; l'apprentissage tout au long de la vie demeure un slogan plus qu'une réalité. Par ailleurs, l'accès aux informations sur le marché du travail, aux conseils et à l'information relatifs aux possibilités de formation n'est pas généralisé, en particulier dans les pays en développement.

Jusqu'à présent, les systèmes de formation étaient en grande partie publics et la plupart préparaient au travail salarié dans des emplois stables du secteur formel. Dans les pays en développement, ils répondaient principalement à la demande du secteur public. Dans les pays développés, les politiques en matière de formation consistaient généralement en programmes de réinsertion qui reclassaient principalement les participants dans des emplois faiblement rémunérés. La majeure partie de la formation assurée était une formation initiale axée sur l'offre, dispensée à de nouveaux arrivants sur le marché. Le besoin et la demande croissants de recyclage et d'adaptation des qualifications et des compétences de la main-d'œuvre existante suite à l'introduction des nouvelles technologies et aux changements intervenus sur le lieu de travail étaient souvent négligés. En outre, les efforts de formation souffraient d'un financement insuffisant, d'une mauvaise coordination et d'une orientation vers des populations cibles définies de manière trop rigide, et trop peu d'attention était accordée aux besoins des personnes vivant en marge ou en dehors des marchés formels de l'emploi, groupes qui, dans certains pays, représentent 80 pour cent de la main-d'œuvre.

En règle générale, les gouvernements conservent la responsabilité unique ou principale de l'organisation, du financement et de l'exécution de l'éducation et de la formation, en particulier dans les pays en développement et les économies en transition. Souvent toutefois, ils sont mal informés des besoins des entreprises et des travailleurs en matière de formation et mal équipés pour adapter les programmes et les politiques de formation sans apport du secteur privé. La privatisation complète de la formation, en revanche, a parfois débouché sur une limitation de la portée et du contenu de celle-ci et sur une transférabilité médiocre des compétences. Les entreprises, en particulier les petites et micro-entreprises, ont une capacité limitée et sont moins disposées à former et à gérer leurs ressources humaines, dans la mesure où elles planifient à court terme et connaissent mal leurs besoins en matière de qualifications. De plus, elles assurent rarement une formation professionnelle générale, parce qu'elles craignent le débouchage par les concurrents, sauf s'il existe des accords suffisants de partage des coûts. Enfin, les entreprises ne prévoient généralement aucune formation pour les travailleurs occasionnels et temporaires, qui sont de plus en plus nombreux. Des approches nouvelles du développement des qualifications commencent dès lors à voir le jour.

PROMOUVOIR L'EMPLOYABILITÉ, LA PRODUCTIVITÉ ET L'INCLUSION SOCIALE

Ces derniers temps, de nombreux pays ont tenté de procéder à une réforme de leurs systèmes d'éducation et de formation en vue de répondre aux demandes nouvelles de qualifications et de compétences. Aujourd'hui, des politiques sont adoptées qui visent à réformer les programmes d'enseignement et de formation initiale et à mettre en place des systèmes de formation continue et d'apprentissage tout au long de la vie. Souvent, les pouvoirs publics se voient attribuer un rôle de facilitation plutôt que de direction et on attend des individus qu'ils assument une part de responsabilité plus grande dans la planification et le financement de l'éducation et de la formation tout au long de leur vie de travail. Les entreprises bénéficient également de mesures d'incitation qui ont pour but de les amener à investir davantage dans la formation et le recyclage du personnel. Les marchés de la formation s'ouvrent à la concurrence. Les politiques actives du marché du travail et les programmes sociaux, qui comprennent de larges volets de formation, s'orientent vers les groupes défavorisés. Ces changements traduisent une évolution vers un nouveau *paradigme* de formation.

Formation et employabilité

Dans ce paradigme nouveau, les objectifs de formation sont diversifiés et complexes. L'enseignement et la formation sont les principaux instruments dont on dispose pour préparer les travailleurs à un monde du travail en mutation rapide et de plus en plus exigeant et pour améliorer leur *employabilité*. Celle-ci comprend l'aptitude de l'individu à trouver et à conserver un emploi et à améliorer sa productivité et ses perspectives de s'assurer une rémunération, à affronter efficacement la concurrence sur le marché du travail et à garantir sa mobilité professionnelle, à «apprendre à apprendre» dans la perspective des opportunités nouvelles du marché du travail et de l'emploi, à s'intégrer pleinement dans la vie économique et sociale et, d'une manière générale, à travailler et à vivre de manière satisfaisante dans une société avancée fondée sur le savoir, les communications et les technologies. Les atouts dont dispose un individu en matière d'employabilité sont ses connaissances, ses qualifications et ses attitudes, et cela, à trois niveaux au moins:

- les *atouts de base*, tels que les compétences de base et les attributs personnels essentiels (par exemple, la fiabilité et l'intégrité);
- les *atouts intermédiaires*, notamment les compétences propres à la profession (à tous les niveaux), les compétences génériques ou essentielles (comme la communication et la résolution des problèmes), et les attributs personnels essentiels (la motivation et l'initiative, par exemple); et
- les *atouts supérieurs*, qui regroupent les compétences qui contribuent à la performance organisationnelle (telles que le travail en équipe et l'autonomie)¹.

La complémentarité de l'éducation et de la formation peut être représentée comme une *pyramide de l'employabilité*, dont la base est constituée par les atouts personnels de base, et le sommet, par les atouts supérieurs. Aux fins de la discussion générale à la Conférence, l'employabilité peut se définir comme suit: *une personne est employable*

¹ J. Hillage et E. Pollard: «Employability: Developing a framework for policy analysis», *Labour Market Trends* (Londres), fév. 1999.

lorsqu'elle est en mesure i) de trouver un emploi; ii) de le conserver, de progresser dans son travail et de s'adapter au changement; iii) de trouver un autre emploi si elle souhaite en changer ou a été licenciée; et iv) de quitter et de rejoindre sans heurts la population active à différentes périodes du cycle de vie (ce dernier aspect est particulièrement important pour les femmes, qui doivent pouvoir interrompre momentanément leur activité professionnelle pour avoir des enfants et les éduquer).

La *compétence* d'un individu est constituée par la somme de ses connaissances, de ses qualifications et de ses attitudes. Elle va bien au-delà de l'acquisition linéaire et successive d'un ensemble limité de qualifications liées à une activité professionnelle et de la capacité à exécuter des tâches spécifiques sur un seul et unique lieu de travail. Le monde du travail a besoin aujourd'hui d'individus capables d'appliquer leurs connaissances dans des contextes divers et des conditions technologiques différentes et de réagir de manière autonome et créative. La compétence est un des constituants des connaissances, des qualifications et des attitudes que les individus acquièrent, depuis le stade de l'école primaire jusqu'à la formation initiale et aux stages qui les préparent à rejoindre le marché du travail comme adolescents ou jeunes adultes, et qu'ils développent ensuite par la formation continue et l'apprentissage, tout au long de leur vie de travailleurs adultes. Ce déroulement s'écarte nettement de ce que l'on envisageait il y a quelques dizaines d'années encore, et il s'applique à la quasi-totalité des travailleurs des pays développés comme en développement².

Le souci de promouvoir l'employabilité en développant la compétence a d'importantes implications de fond en ce qui concerne l'éducation générale ou de base, la formation initiale et l'apprentissage tout au long de la vie. Ces aspects sont examinés successivement ci-dessous. (Les questions et problèmes spéciaux auxquels sont confrontés les jeunes ainsi que les réponses apportées sur les plans de l'emploi et de la formation sont examinés en détail au chapitre III.)

L'ÉDUCATION GÉNÉRALE

La capacité d'une personne à trouver et à conserver un emploi est étroitement liée à l'éducation de base; plus son niveau d'instruction est faible, plus elle risque le chômage. L'enseignement de base doit doter les individus des capacités minimales requises (notamment l'écriture et le calcul) pour fonctionner correctement sur le lieu de travail. Il doit, par ailleurs, se concentrer sur les *compétences de base*, notamment la capacité d'identifier, d'analyser et de résoudre les problèmes; la capacité d'acquérir des compétences nouvelles en vue de s'adapter aux nouvelles tâches; la capacité de communiquer avec autrui et d'utiliser les informations de manière autonome; les compétences en matière de planification, la culture informatique et la compréhension de notions scientifiques et techniques simples³. En outre, l'éducation de base doit transmettre aux enfants, dès le plus jeune âge, les compétences sociales et le sens de la citoyenneté et de la culture du travail, ces éléments qui aident à comprendre à la fois les

² BIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde 1998/99* (Genève, 1998).

³ Aux Etats-Unis, ces compétences sont qualifiées de «compétences SCANS», du nom de la Secretary Commission on Achieving Necessary Skills, du Secrétariat au travail, qui, au début des années quatre-vingt-dix, a identifié un ensemble de compétences et de qualifications liées au poste de travail.

droits et les revendications mais aussi les obligations et devoirs dans le domaine social. De nombreux systèmes d'éducation ont négligé cette tâche.

L'enseignement doit préparer les jeunes à des cheminements de carrière non linéaires et à la probabilité de plusieurs réorientations au cours de leur vie de travail. Il doit donner une image positive de l'entreprise et de l'activité entrepreneuriale, briser les stéréotypes hommes-femmes et promouvoir la sensibilité à l'égalité des sexes. Enfin, il doit développer la capacité d'improvisation et de créativité des intéressés et, d'une manière générale, les armer pour faire face aux aspects complexes d'un monde en rapide mutation⁴. Inculquer ces compétences qui servent l'employabilité de chaque personne est, plus que jamais, une des grandes tâches de l'éducation de base.

Dans les pays industrialisés, l'éducation de base est très généralement universelle, bien que sa qualité ne soit pas uniforme, même à l'intérieur d'un pays. Toutefois, nombreux sont les pays en développement qui éprouvent des difficultés à doter tous les enfants en âge scolaire des compétences de base définies dans le programme national; en particulier, bon nombre de filles et d'enfants des zones rurales ne sont pas en mesure de fréquenter l'école, tandis que d'autres abandonnent celle-ci avant d'avoir maîtrisé les compétences de base essentielles. En 1997, le taux de scolarisation au niveau de l'enseignement primaire était de 56 pour cent en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, de 65 pour cent en Amérique latine et dans les Caraïbes, et de 71 pour cent en Asie de l'Est, contre 96 pour cent et plus dans les pays industrialisés. Dans beaucoup de pays africains, l'impact du financement des programmes d'ajustement structurel a eu des incidences négatives supplémentaires sur le taux de scolarisation et sur la qualité de l'enseignement⁵.

On s'accorde généralement à dire que le renforcement de l'enseignement général, en particulier aux niveaux primaire et secondaire, doit être une priorité des politiques publiques visant à améliorer la productivité et la flexibilité de la main-d'œuvre. L'absence d'éducation de base est la cause essentielle de la segmentation du marché de l'emploi, du travail des enfants et du cercle vicieux de l'exclusion sociale. Les recherches de la Banque mondiale ont montré que, dans certains pays, les travailleurs qui ont terminé l'école secondaire ont 50 pour cent de chances de plus de bénéficier d'une formation en cours d'emploi que ceux qui n'ont pas dépassé le niveau de l'école primaire⁶. La Banque mondiale indique par ailleurs que la formation à des compétences spécifiques est plus efficace lorsque les participants savent déjà lire, écrire et calculer et possèdent des aptitudes à résoudre les problèmes sur lesquelles ils peuvent s'appuyer.

Les systèmes d'enseignement primaire et secondaire doivent appuyer le développement d'une main-d'œuvre flexible en adoptant une démarche plus active fondée sur l'idée d'«apprendre à apprendre» et sur le travail en équipes. Il faut s'efforcer davantage de mettre les étudiants en contact avec le monde du travail, comme c'est le cas en Australie, en Allemagne, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis. Parallèlement à l'évolu-

⁴ UNESCO: «Education and globalization», *IIEP Newsletter*, avril-juin 1998.

⁵ R. van der Hoeven: *Into the 21st century: Assessing social and political concerns*, document établi en vue de la conférence de l'ONU: On the threshold: The United Nations and Global Governance in the New Millennium, Tokyo, 19-21 janv. 1999.

⁶ Banque mondiale: *Vocational and technical education and training*, World Bank Policy Paper (Washington, DC, 1991).

tion des marchés du travail, l'enseignement général du degré supérieur doit devenir plus souple, plus réactif et plus actuel, offrir des cours, des certificats, des diplômes et des possibilités d'enseignement à distance auxquels on peut accéder et que l'on peut quitter librement, et collaborer directement avec les employeurs et les associations industrielles dans le cadre de programmes de formation sur mesure.

L'investissement public national et international doit garantir un niveau minimum de qualité et l'accès universel à l'éducation de base, en particulier dans les zones rurales et pour les femmes et les autres groupes défavorisés. En 1990, la Conférence de Jomtien en Thaïlande a élaboré un plan visant à améliorer la qualité de l'enseignement dans les écoles et à aboutir avant 2000 à l'enseignement primaire universel. Le Sommet social de Copenhague de 1995 a reporté cet horizon à 2015, mais a affirmé que cet objectif global doit être financé de manière durable et prévisible. A l'avenir, c'est le secteur public qui continuera à assumer la responsabilité première du financement de l'éducation de base, mais il convient d'impliquer les communautés locales afin de garantir que cette éducation bénéficie de leur appui, qu'elle répond aux besoins locaux et qu'elle est accessible à tous.

Les voies nouvelles permettant d'assurer une éducation de base peuvent comprendre des programmes financés par le secteur privé et les ONG, dont certains pourraient tirer parti de l'enseignement à distance et des mécanismes liés à l'Internet, qui sont extrêmement prometteurs pour les populations les plus défavorisées dans ce domaine. En outre, l'éducation peut, en soutenant l'agriculture en tant qu'entreprise de production, inciter les personnes à rester dans les zones rurales et les aider à s'assurer des revenus suffisants.

L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL ET LA FORMATION INITIALE

La formation et l'enseignement professionnels sont au cœur des réformes en cours dans de nombreux pays. Un consensus se dégage actuellement sur leur justification et leurs objectifs nouveaux, même si les moyens pour y parvenir diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre.

La formation et l'enseignement professionnels ont pour objectif premier d'inculquer des connaissances dans les domaines scientifique et technologique dans un large éventail d'activités professionnelles et de créer les compétences techniques et professionnelles et les qualifications requises. Les politiques, les programmes et les structures administratives de la formation et de l'enseignement professionnels varient fortement d'un pays à l'autre en fonction du stade de développement économique. Un aspect capital dans ce domaine est l'insistance sur l'enseignement scolaire général et le développement de compétences transférables, d'une part, et sur la formation axée sur l'activité professionnelle, d'autre part, pour faciliter le passage sans heurts de l'école au travail et améliorer l'aptitude fondamentale à l'emploi.

Souvent, les élèves sont orientés entre 11 et 15 ans vers l'une ou l'autre des trois filières qui mettent l'accent, respectivement, sur les disciplines théoriques, les matières professionnelles ou la formation générale. La première de ces filières prépare généralement à l'entrée à l'université, et son contenu est peu axé sur l'emploi, étant donné les critères de sélection pour l'accès à l'enseignement supérieur. La filière professionnelle recouvre un vaste éventail de programmes de divers niveaux dont le contenu est axé sur le travail. On trouve à une extrémité une formation dispensée dans

le cadre scolaire comprenant une familiarisation avec le travail et des exercices pratiques destinés avant tout à préparer les étudiants au travail ou à la formation professionnelle postsecondaire. A l'autre extrémité du spectre, on trouve une alternance, rigoureusement organisée et certifiée, entre périodes d'apprentissage à l'école et d'apprentissage en entreprise dont le but est de produire des travailleurs qualifiés qui accèdent sans difficultés à l'emploi. Quant à la filière générale, elle se situe entre les deux et débouche sur l'emploi non qualifié, ou parfois sur certaines formes de formation et d'enseignement professionnels postsecondaires, mais n'offre que peu de possibilités d'accès à l'enseignement supérieur. Traditionnellement, les décisions d'orientation entre ces trois filières, qui comprennent généralement une forme ou une autre d'évaluation individuelle, sont immuables, mais elles deviennent aujourd'hui de plus en plus perméables⁷.

Les programmes de formation professionnelle gérés, en dehors du système formel d'enseignement, par des organismes indépendants et qui sont financés par les pouvoirs publics ou par des taxes sur la masse salariale des entreprises sont, eux aussi, chose courante. Les conditions d'accès et la durée de la formation varient fortement selon que ces programmes s'adressent à des diplômés de fraîche date, à de jeunes chômeurs ou à des travailleurs en activité qui doivent ajuster et mettre à niveau leurs compétences. Les cours de formation professionnelle de courte durée sont plus souples et orientés vers le travail.

La *formation privée* assurée par des entreprises et des institutions privées de formation constitue depuis toujours, dans le monde industrialisé, une source importante de qualifications et, ces derniers temps, s'est rapidement étendue dans beaucoup de pays en développement. Cette croissance de la formation privée a concerné essentiellement les qualifications non industrielles, notamment les professions du secteur tertiaire, l'informatique, la gestion et la comptabilité à l'exclusion, en général, de la formation aux professions techniques et industrielles, qui nécessite souvent des investissements plus coûteux. Elle s'est produite en réponse à la demande croissante de formation complémentaire et de formation permanente émanant des employeurs et des travailleurs. Les institutions de formation privées financent essentiellement leurs activités par des droits d'inscription, souvent complétés par des subventions publiques; une grande partie des frais de scolarité et autres droits perçus par ces institutions peut aussi être financée sous forme de bourses d'Etat et de prêts accordés aux étudiants à des conditions de faveur⁸. L'apprentissage informel est un mode de formation privée courant dans les pays dotés d'un secteur informel important, tant urbain que rural. L'apprentissage informel absorbe souvent un nombre relativement important de jeunes et l'on envisage aujourd'hui d'étendre le recours à cette formule à d'autres pays comme moyen d'accroître l'offre de stagiaires qualifiés pour le secteur de l'emploi informel.

⁷ Par exemple, un nombre croissant d'apprentis, en Allemagne, obtiennent un diplôme leur donnant accès à l'université (*Abitur*). Voir David Soskice: «Reconciling markets and institutions: The German apprenticeship system», dans l'ouvrage publié sous la direction de Lisa M. Lynch: *Training and the private sector: International comparisons* (Chicago, the University of Chicago Press, 1994).

⁸ Les Etats-Unis possèdent un vaste système de bourses et de prêts pour les étudiants qui peuvent être utilisés pour la fréquentation de nombreuses écoles privées, de collèges techniques et communautaires et d'universités. En 1996-97, 28,5 milliards de dollars ont été consacrés à des bourses et prêts aux étudiants (et aux familles) à tous les niveaux.

La formation et l'enseignement professionnels présentent de nombreux avantages, mais aussi certaines *lacunes*⁹. De nombreux pays, confrontés au chômage croissant chez les nouveaux arrivants sur le marché du travail qui n'ont reçu qu'une formation scolaire générale sans avoir guère acquis de compétences utiles sur le lieu de travail, ont eu recours, pour résoudre le problème, à l'enseignement et à la formation professionnels. Les résultats n'ont pas toujours été satisfaisants et l'espoir de doter les jeunes diplômés des compétences pratiques qui faciliteraient leur insertion dans le monde du travail et réduiraient le chômage chez les jeunes a été partiellement déçu¹⁰.

Au niveau secondaire, l'enseignement professionnel coûte 1,2 à 7,2 fois plus cher que l'enseignement préparant aux études supérieures. Dans certains pays, la fréquentation de l'enseignement professionnel secondaire peut laisser ouvertes certaines options de poursuite des études. Dans d'autres, elle peut exclure les étudiants de l'accès à l'enseignement universitaire, dans la mesure où l'entrée à l'université dépend des résultats obtenus dans le cadre de l'enseignement secondaire général ou préparatoire aux études supérieures, ou parce que l'admission et l'inscription favorisent fortement les garçons ou se fondent sur les résultats obtenus dans l'enseignement général, ce qui est discriminatoire pour les jeunes filles et les étudiants appartenant à des groupes dont le niveau d'instruction est faible.

Souvent, l'enseignement professionnel n'a pas réussi à inculquer des compétences favorisant l'emploi faute de liens avec l'industrie et en raison des retards dans l'ajustement des programmes aux besoins nouveaux des entreprises. Les programmes de formation professionnelle offerts en dehors du système formel d'enseignement ont connu le même sort et n'ont eu en général qu'une faible incidence sur l'emploi et les revenus. Ces résultats n'ont rien d'étonnant, compte tenu du faible niveau d'investissement, en particulier dans les pays en développement où l'ajustement structurel a opéré des coupes sombres dans les budgets de la formation et de l'enseignement professionnels.

La qualité des résultats obtenus par les institutions de formation privée est, elle aussi, souvent médiocre dans la mesure où c'est le taux d'inscription dans ces établissements, plutôt que le taux d'insertion ou de maintien des diplômés dans des emplois de production qui détermine en grande partie le niveau du financement par les pouvoirs publics. La qualité de la formation pâtit du manque d'attention accordé aux résultats. De plus, il se peut que les catégories démunies de la population n'aient pas accès à ces programmes, faute de ressources. L'apprentissage informel est plus largement accessible dans les pays en développement, mais sa composante théorique laisse à désirer et il a recours à des méthodes et à des documents rudimentaires. Les apprentis sont souvent exploités comme main-d'œuvre bon marché et les apprentissages finissent par se résumer à mettre des enfants au travail. De plus, le contrôle de la qualité, la reconnaissance et la certification des qualifications et des compétences demeurent problématiques.

⁹ Voir Christopher T. King et coll.: *Engaging employers in school-to-work* (Austin, Center for the Study of Human Resources, University of Texas, 1996); et W. Norton Grubb: *Learning to work: The case for reintegrating job training and education* (New York, Russell Sage Foundation, 1996), chap 7.

¹⁰ Aux Etats-Unis, la commission chargée de l'évaluation nationale de l'enseignement professionnel (National Assessment of Vocational Education), qui fera rapport au Congrès en 2002 sur les résultats de la deuxième évaluation, s'est déclarée particulièrement préoccupée par le faible rendement de l'enseignement professionnel secondaire. Une des principales stratégies d'amélioration de la qualité au niveau secondaire a consisté à renforcer le lien entre les objectifs de l'enseignement professionnel et ceux de l'enseignement scolaire général.

La formation et l'enseignement professionnels doivent être un prolongement du système éducatif général et assurer à la fois les compétences de base et les compétences spécifiques qu'exige le marché de l'emploi. Il faut aussi que ces compétences soient transférables afin que les travailleurs soient polyvalents et adaptables.

L'ÉDUCATION ET LA FORMATION PERMANENTES

L'apprentissage tout au long de la vie assurant l'employabilité à vie: un défi majeur

Dans notre société du savoir et de l'information, l'apprentissage tout au long de la vie sous la forme de l'éducation et de la formation permanentes est le principe directeur des stratégies qui visent à promouvoir le bien-être et la compétitivité économiques de la nation, mais aussi la cohésion sociale et l'accomplissement personnel des citoyens. Dans les pays en développement, l'apprentissage tout au long de la vie remplit souvent un rôle social particulièrement important, dans la mesure où la population active souffre d'un arriéré important en matière d'éducation et de formation. L'apprentissage tout au long de la vie comprend un élément non négligeable d'équité: il offre aux jeunes la perspective d'un accès à une formation de pointe, quelles que soient leur éducation et leur formation initiales. La nécessité d'un apprentissage tout au long de la vie concerne non seulement les travailleurs du secteur formel des pays en développement, mais aussi ceux des petites et micro-entreprises et ceux du secteur informel des zones rurales et urbaines, dont il est urgent d'améliorer les compétences, les produits, les services et les conditions de travail.

Bon nombre d'organisations internationales incitent aujourd'hui leurs Etats membres à adopter des stratégies d'apprentissage tout au long de la vie. Par exemple, le groupe des huit grandes nations industrialisées (le «G8») a adopté en juin 1999 une «charte de l'employabilité»: la Charte de Cologne, dont le sous-titre est «Apprentissage continu – objectifs et ambitions». La Charte énonce que l'éducation doit promouvoir l'esprit d'entreprise et être accessible à tous. Elle invite instamment les gouvernements à consentir les investissements nécessaires en vue de moderniser l'éducation et la formation à tous les niveaux, le secteur privé à investir dans la formation des salariés actuels et futurs, et les individus à prendre en charge le développement de leurs capacités et l'avancement de leurs carrières. La Charte met l'accent sur la complémentarité des rôles des secteurs privé et public dans le financement de l'apprentissage tout au long de la vie, souligne l'importance de la formation aux nouvelles technologies et appelle à une plus grande reconnaissance internationale des qualifications et des compétences acquises grâce à l'éducation et à la formation permanentes.

Certains pays protègent le droit à l'éducation et à la formation permanentes par des garanties inscrites dans la Constitution et beaucoup s'emploient à promouvoir et à développer activement cette éducation et cette formation. Les lois adoptées définissent leurs objectifs, leur portée et leurs limites, leur structure institutionnelle et organisationnelle, leurs mécanismes de financement de base et leurs conditions d'accès. Certains pays (notamment la plupart des pays de l'Union européenne) s'efforcent actuellement d'harmoniser les divers programmes et pratiques d'éducation et de formation permanentes qui ont proliféré ces derniers temps et de les consolider à l'intérieur d'un cadre juridique unique, afin d'en renforcer l'efficacité et l'équité.

L'éducation et la formation permanentes: une demande croissante et diversifiée

Plusieurs facteurs expliquent la demande croissante d'éducation et de formation permanentes. Les entreprises souhaitent y faire appel pour améliorer leur compétitivité. De nombreux travailleurs évincés et vulnérables ont besoin de l'éducation et de la formation permanentes parce que leurs compétences sont spécifiques à un seul employeur ou secteur, ce qui augmente pour eux le risque de chômage lorsqu'ils perdent leur emploi. Les chômeurs de longue durée dont les compétences et la confiance en soi se sont dégradées en ont besoin pour accroître leurs chances de trouver un emploi. Les travailleurs «de la deuxième chance» qui ont abandonné précocement l'éducation et/ou la formation générales en ont besoin pour compenser les opportunités perdues, et nombreux sont ceux qui souhaitent simplement continuer à apprendre pour rester au fait de l'évolution des techniques et du monde du travail. La portée et la nature de l'éducation et de la formation permanentes sont déterminées en grande partie par le niveau d'instruction atteint par la population active jeune et adulte et par la qualité de leur formation initiale avant d'accéder au marché de l'emploi¹¹.

La demande des entreprises en matière d'éducation et de formation permanentes

La formation et l'apprentissage se sont souvent déroulés sur le lieu de travail, selon la taille et le type de l'entreprise et le genre d'organisation du travail et de culture de gestion. Dans les années soixante, les initiatives en matière de valorisation des tâches ont peut-être été à l'origine de l'adoption, de manière plus systématique, de l'éducation permanente, en particulier dans les grandes entreprises. Dans les années soixante-dix, la formation et le perfectionnement des travailleurs étaient devenus des éléments de promotion des contrats de vente pour le matériel et les transferts de technologie nouveaux à destination des pays en développement. Les multinationales et les grandes entreprises ont généralement une approche systématique de l'éducation et de la formation permanentes et font de l'investissement dans la formation en cours d'emploi une partie intégrante de leurs politiques et de leurs pratiques en matière de gestion des ressources humaines et de la qualité totale. Quelques-unes ont même commencé à intégrer l'investissement dans leurs systèmes comptables, comme ils le feraient pour tout autre investissement en équipement physique de production.

La taille de l'entreprise est souvent un facteur important dans l'offre d'éducation et de formation permanentes. Tant pour l'Union européenne que pour les Etats-Unis, les statistiques indiquent que les grandes entreprises sont souvent les plus actives à assurer cette offre. Elles adoptent de plus en plus souvent avec succès des pratiques de gestion des ressources humaines et des formes nouvelles d'organisation qui contribuent à faire d'elles des organismes très performants grâce au recours à l'apprentissage permanent, tant individuel que collectif. Les associations professionnelles, patronales et sectorielles offrent également un financement et une aide pour l'éducation et la formation permanentes en cours d'emploi et pourvoient, en particulier, aux besoins des petites et moyennes entreprises. Dans le secteur informel des pays en développement, les associations de chefs d'entreprise jouent un rôle essentiel.

¹¹ Pour un aperçu complet de la formation assurée par les employeurs et de ses effets, voir John Bishop: *The incidence of and pay off to employer training: A review of the literature with recommendations for policy*, Working Paper No. 94 (Ithaca, Cornell University, 1994).

La formation initiale assurée par les entreprises contribue fortement à aider les jeunes à s'adapter à certains emplois et, par la suite, à développer les compétences professionnelles *transférables*, en particulier lorsque la formation initiale en institution a été réduite ou trop générale. Le Japon, par exemple, a mis l'accent sur la valeur de la formation sur le lieu de travail, jugée préférable à celle assurée dans les institutions; il a aussi accentué la formation technique et celle liée à l'emploi, notamment les compétences «non techniques»¹². Dans de nombreux pays, la formation permanente en cours d'emploi s'est élargie afin de compenser les réponses insuffisantes ou perçues comme telles qu'offrent les programmes de formation initiale et d'éducation de base aux changements sur le marché de l'emploi. Ce choix traduit dans une certaine mesure l'expérience des Etats-Unis de ces dernières années, caractérisée par l'élargissement de la formation sur mesure financée par une série de fonds de formation (notamment l'Employment and Training Panel en Californie, le Smart Jobs Fund au Texas) et répondant de manière très directe aux besoins formulés par les employeurs et les organisations patronales.

L'élargissement de la formation à la formation «en alternance», qui combine la formation en institution et celle sur le lieu de travail, et à l'apprentissage a réduit l'écart entre formation initiale et formation en cours d'emploi. Là où les entreprises jouent un rôle majeur dans la formation initiale, en particulier par le biais de contrats d'apprentissage structurés, dans la formation en alternance ou dans un système mixte tel que celui de l'Allemagne, ou là où elles entretiennent des liens étroits avec les établissements de formation, l'éducation et la formation permanentes ont suivi tout naturellement et ont concerné la totalité ou un grand nombre de travailleurs en tant qu'instrument de promotion de la compétitivité de l'entreprise et de la gestion des ressources humaines. La Norvège, après avoir mis l'accent pendant de nombreuses années sur un système fondé sur l'école, a élargi son recours à la formation par apprentissage, à l'instar de ce qu'ont fait certains sous-secteurs dans de nombreux pays, notamment les banques, les assurances, l'eau, l'électricité et les services publics.

Malgré la demande accrue d'éducation et de formation permanentes émanant des entreprises, leur investissement en matière de formation est resté insuffisant à l'exception, peut-être, des pays ayant une tradition de formation en cours d'emploi (Danemark, Allemagne, Japon et Suisse, par exemple). Lorsque la rotation du personnel est importante, il peut arriver que les entreprises hésitent à assurer la formation des travailleurs. Les entreprises qui risquent de voir «débaucher» leur personnel limitent généralement l'investissement à la formation spécifique à l'entreprise et non transférable; et les petites entreprises assurent en règle générale une formation limitée dans la mesure où le coût de celle-ci par travailleur est souvent plus élevé pour elles. Une étude récente a montré qu'aux Pays-Bas, un travailleur sur cinq signale qu'il ne reçoit pas la formation dont il a besoin, qu'aux Etats-Unis, un travailleur sur quatre déclare que sa formation est insuffisante, et que près de 30 pour cent des travailleurs en Suisse et un tiers des travailleurs au Canada répondent qu'ils reçoivent une formation de perfectionnement insuffisante. De nombreuses études montrent en outre que l'éducation et la formation permanentes visent les travailleurs âgés de 35 ans au plus et ceux qui jouissent d'un meilleur niveau d'instruction ont développé une capacité d'apprendre et possèdent déjà les compétences générales appropriées et transférables;

¹² Masanori Hashimoto: «Employment-based training in Japanese firms in Japan and in the United States: Experiences of automobile manufacturers», dans Lynch (directeur de publication), *op. cit.*

les travailleurs qui, en règle générale, sont moins susceptibles de bénéficier d'une formation financée par l'employeur sont les femmes, les membres des minorités et les travailleurs du secteur informel.

Politiques actives du marché du travail et éducation et formation permanentes

La réaction initiale à l'augmentation du chômage à la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt a consisté à adopter des mesures passives de maintien du revenu. Celles-ci ont toutefois bientôt cédé la place à des programmes actifs destinés à aider en particulier les jeunes et les chômeurs de longue durée, les travailleurs licenciés et les femmes qui réintègrent le marché de l'emploi à trouver du travail, notamment en assurant une éducation et une formation solides. Dans les pays tant développés qu'en développement, des fonds pour l'emploi et la formation ont été créés en vue d'assurer la formation et le recyclage des chômeurs et autres travailleurs adultes. Ces fonds sont financés par l'Etat ou par des cotisations d'assurance chômage versées par les employeurs et les travailleurs¹³. Des organisations régionales et sous-régionales telles que l'Union européenne et le MERCOSUR contribuent de plus en plus à ces fonds. Par ailleurs, il arrive que les entreprises soient tenues de contribuer à un fonds pour l'éducation et la formation permanentes, en particulier dans les secteurs où les licenciements sont fréquents. En général, les montants des ressources affectées à l'éducation et à la formation permanentes pour les chômeurs épousent les cycles économiques: ils augmentent lorsque le chômage croît et diminuent lorsqu'il baisse.

Les contrats locaux et régionaux de formation sont aujourd'hui plus ouverts à la concurrence et sous-traités à des prestataires de formation privés. En effet, des réformes ont été adoptées qui ouvrent le marché de la formation des chômeurs alors que, traditionnellement, celle-ci relevait du domaine des institutions et des centres de formation du secteur public. En même temps, les institutions publiques se voient offrir la possibilité d'entrer en concurrence avec d'autres prestataires de formation pour s'assurer une part du marché en expansion de l'éducation et de la formation permanentes pour adultes. Par ailleurs, la stagnation ou le recul régulier de l'emploi, en particulier dans les pays en développement, a débouché récemment sur la promotion de l'emploi indépendant ou de l'entrepreneuriat qui, tous deux, exigent une formation en gestion d'entreprise. Toutefois, les mesures adoptées dans ce domaine n'ont pas toujours produit les résultats escomptés, en particulier dans certains pays en développement.

L'éducation et la formation permanentes en tant qu'élément des stratégies de lutte contre la pauvreté et d'égalité

Les conférences et les réunions internationales récentes, notamment le Sommet social de 1996, ont souligné la fréquence croissante de la pauvreté, de l'inégalité, de la vulnérabilité économique et de l'exclusion sociale dans le monde. Les groupes démographiques les plus affectés sont les femmes, les chômeurs, les groupes minoritaires, les handicapés, les populations indigènes et les travailleurs des petites entreprises et

¹³ Aux Etats-Unis, ces fonds financés par l'Etat sont aujourd'hui souvent comparables par la taille aux allocations de formation prévues par la loi de 1998 sur les investissements en faveur de la main-d'œuvre (Workforce Investment Act); par exemple, les trois fonds de formation du Texas, deuxième Etat par la taille, totalisaient plus de 60 millions de dollars en 1998.

des secteurs urbains et ruraux informels. Parmi les pauvres, nombreux sont ceux qui n'ont eu qu'un accès limité à l'éducation et à la formation de base et qui restent dès lors prisonniers d'emplois caractérisés par une faible productivité et des salaires bas, souvent en dehors du secteur formel.

Les *femmes* représentent, à l'échelle mondiale, plus des deux tiers de la population vivant dans la pauvreté. Elles sont fortement concentrées dans les activités de survie les plus marginales (souvent à domicile) et dans des emplois salariés dans les marchés de l'emploi secondaires caractérisés par un niveau faible de qualification et une rotation élevée. En Afrique subsaharienne, elles assurent en outre la majeure partie de la production agricole. Par conséquent, le problème de la formation est presque exclusivement lié à la vulnérabilité économique et sociale des femmes et, en particulier, aux multiples obstacles et contraintes qui les empêchent de profiter des possibilités de formation.

Les travailleuses âgées analphabètes ou peu instruites ne possèdent pas les compétences de base requises pour bénéficier de la formation, même si elle leur était offerte. En outre, en partie parce qu'elles accèdent au marché de l'emploi ou le réintègrent avec ces qualifications insuffisantes, elles sont cantonnées dans les niveaux les plus bas du secteur formel dans les pays en développement ou les emplois faiblement rémunérés, les emplois de plus en plus aléatoires ou les emplois à temps partiel dans les pays développés.

La suppression des pratiques qui défavorisent les femmes en matière d'emploi, la réduction des coûts d'opportunité de leur formation et l'amélioration de leur accès à l'éducation et à la formation permanentes sont susceptibles d'améliorer fortement leurs chances d'obtenir des emplois meilleurs et des revenus plus élevés. Les politiques visant à soutenir l'apprentissage tout au long de la vie et les voies nouvelles de développement des compétences pour les travailleurs qui effectuent des formes atypiques de travail et pour ceux qui exercent des activités offrant peu d'opportunités de formation peuvent fortement améliorer l'accès des femmes à de meilleurs emplois et à des rémunérations plus élevées. Dans certains pays développés, les entreprises du secteur privé ont été les premières à recourir à l'éducation et à la formation permanentes en tant qu'élément de leurs politiques visant à promouvoir l'égalité hommes-femmes en matière d'emploi. Par exemple, à l'Electricity Supply Board en Irlande, les emplois techniques et du plus haut niveau qui, jusqu'alors, étaient dominés par les hommes, ont été ouverts aux femmes après qu'elles eurent suivi les programmes requis d'éducation et de formation permanentes.

Les *personnes handicapées* représentent en moyenne 10 pour cent environ de la population totale. Dans la plupart des pays, elles étaient traditionnellement exclues des écoles et des programmes de formation classiques et placées dans des centres spécialisés offrant une formation très réduite et souvent sans rapport avec les exigences réelles du marché de l'emploi. Cette inégalité des chances en matière d'éducation et de formation a contribué au faible niveau d'intégration économique et à la marginalisation des personnes handicapées.

Sous l'inspiration principalement des politiques et des lignes directrices des Nations Unies, du BIT et de l'UNESCO, un nombre croissant de pays définissent actuellement des stratégies, une législation et des incitations visant à assurer aux personnes handicapées l'égalité d'accès et de chances en matière d'éducation et de formation. Par exemple, la notion d'«adaptation raisonnable» aux besoins des personnes handicapées, que l'on retrouve dans la législation nationale des Etats-Unis et du

Royaume-Uni, s'applique également aux écoles et aux centres de formation. En Bolivie, au Brésil, dans les Caraïbes, en Colombie, au Mexique et en Uruguay, une méthode a été mise au point en vue d'intégrer les personnes handicapées dans les institutions ordinaires d'éducation et de formation permanentes. Certains pays de l'Union européenne ont adopté des mesures visant à encourager la formation des travailleurs handicapés par le biais de la négociation et de conventions collectives entre partenaires sociaux. Le problème de l'éducation et de la formation appropriées reste toutefois entier pour la grande majorité des personnes handicapées.

Beaucoup de pays d'Afrique en particulier ont un *secteur informel* important dans lequel l'apprentissage traditionnel est fortement développé. On peut y avoir recours à une formation permanente orientée vers les artisans pour améliorer la qualité de cet apprentissage. Les programmes d'aide se sont souvent efforcés de créer des centres de ressources polyvalents qui offrent une aide et des services techniques et facilitent le transfert de technologie vers les chefs d'entreprise et les artisans du secteur informel et les micro-entreprises. Dans certains pays, les associations de chefs d'entreprise ont pris en charge leurs centres de ressources et les ont utilisés pour la formation permanente et le perfectionnement de leurs membres. Ces centres ont contribué par ailleurs à accroître la qualité de l'apprentissage informel. Ils sont particulièrement développés en Afrique de l'Ouest et sont imités dans d'autres endroits de cette région.

Traditionnellement, la formation assurée par le secteur public a favorisé d'autres groupes que ceux qui en ont le plus besoin. C'est le cas, tout particulièrement, dans les pays en développement, même si certains (la Colombie est le cas le plus notoire) ont sensiblement modifié leurs priorités en matière de formation et leurs engagements en matière de ressources en faveur des personnes démunies. En Afrique, la plupart des gouvernements n'ont tout simplement pas les ressources nécessaires pour financer de manière adéquate d'importants programmes pour les pauvres, et les quelques institutions publiques existantes préparent généralement ceux qui sortent des écoles à exercer des emplois qualifiés dans le secteur formel. On ne dispose guère d'informations sur l'accès des pauvres à la formation privée. Toutefois, les organisations non gouvernementales (ONG) ont, dans une certaine mesure, comblé ce retard important en intégrant l'alphabétisation et d'autres formations dans leurs programmes d'aide permanents.

L'éducation et la formation permanentes directement liées aux besoins de développement de groupes clairement identifiés de personnes démunies sont un élément important d'une stratégie efficace de lutte contre la pauvreté. Qu'elles soient assurées de manière formelle ou informelle, cette éducation et cette formation mettent l'accent sur l'alphabétisation fonctionnelle, les compétences commerciales de base, les compétences permettant d'améliorer la sécurité au travail, et le développement des compétences techniques permettant d'améliorer la productivité dans les petites entreprises urbaines et rurales. Cette formation à des compétences multiples est également assurée en vue d'appuyer les efforts visant à diversifier les possibilités d'activités rémunérées pour les participants.

Les pays ont tenté diverses stratégies pour stimuler l'investissement privé dans la formation aux compétences qui vise également les travailleurs défavorisés et vulnérables. Bon nombre de ces travailleurs sont occupés dans des micro-entreprises ou des entreprises petites ou moyennes et, dès lors, certaines de ces incitations à la formation ont également été orientées vers ces entreprises. Les taxes de formation ont une utilité potentielle: elles uniformisent les règles du jeu, s'agissant de l'investissement que les

employeurs consentent pour leurs travailleurs. Dans certains pays, des efforts ont été faits pour redistribuer les fonds récoltés au moyen de ces taxes en vue de financer la formation des membres des groupes vulnérables, même lorsque ceux-ci n'apportent aucune contribution financière. Toutefois, les employeurs ont parfois critiqué cette pratique, estimant que ces groupes ne retirent aucun avantage direct de l'organisation de cette formation.

L'éducation et la formation permanentes jouent un rôle de plus en plus important dans les négociations collectives. Certaines organisations syndicales ont, par le biais du processus de négociation collective, créé des fonds de formation au niveau national en Europe (par exemple, au Danemark et aux Pays-Bas) et au niveau sectoriel (aux Etats-Unis, dans le secteur automobile et celui des télécommunications). En règle générale, ces fonds sont financés conjointement par les employeurs et les travailleurs au moyen des cotisations définies dans les conventions collectives. Cette initiative a eu une incidence favorable sur la formation des travailleurs, en particulier de ceux qui sont concernés par les conventions collectives. Toutefois, ce type de stratégie n'aura probablement qu'un effet limité dans les pays qui ont un secteur informel important ou un faible taux de syndicalisation.

Les Etats-Unis et le Royaume-Uni se sont concentrés récemment sur la promotion d'un *marché de la formation* en vue de répondre aux besoins des groupes défavorisés en créant des comptes individuels de formation. Pour être efficaces, il faut que ces comptes de formation soient assortis de services appropriés et ciblés d'information et d'orientation en ce qui concerne le marché de l'emploi¹⁴.

Les efforts déployés en matière d'éducation et de formation permanentes ont évolué: alors qu'il s'agissait d'initiatives privées dans les années soixante-dix, ils sont devenus, dans les années quatre-vingt-dix, un élément stratégique et une partie intégrante des politiques économiques et sociales dans de nombreux pays. Beaucoup de gouvernements se sont efforcés de créer un cadre d'incitations et d'engagements pour les entreprises et les personnes, s'agissant de pratiquer, de maintenir, de développer et de financer des activités d'éducation et de formation permanentes qui, à la fois, répondent aux besoins à court terme des entreprises en matière de formation et de développement des compétences et favorisent la réussite professionnelle et la diversification des possibilités de carrière des travailleurs.

ETENDRE À TOUS L'APPRENTISSAGE TOUT AU LONG DE LA VIE: UN DÉFI À RELEVER

Un des premiers défis à relever consiste à examiner et à renforcer les fondements sur lesquels reposent l'éducation et la formation permanentes. Une amélioration substantielle de l'éducation et des compétences de base créera une meilleure assise pour la mise au point d'un système d'éducation et de formation permanentes qui aide les personnes à s'adapter aux besoins du marché de l'emploi, en perpétuelle mutation. Certains pays ont progressé plus que d'autres s'agissant de garantir l'accès universel

¹⁴ Les comptes individuels de formation en cours de création au titre de la loi sur les investissements en faveur de la main-d'œuvre ne sont pas des bons de formation au sens propre, dans la mesure où ils sont soumis à de nombreux contrôles et restrictions et sont assortis d'un processus complexe de certification des prestataires de formation et d'informations détaillées sur les débouchés du marché de l'emploi, les professions recherchées, les salaires, etc. Pour un examen critique réfléchi des bons de formations, voir John Trutko et Burt S. Barnow: *The evidence on vouchers* (1999).

aux opportunités de développement de compétences générales, transférables et employables. Dans les pays dont les progrès ont été moindres dans ce domaine, l'éducation et la formation permanentes doivent en priorité continuer à compenser les carences en matière d'éducation de base et de formation initiales et dispenser les compétences nécessaires en vue de l'emploi. L'éducation et la formation permanentes doivent toutefois s'efforcer de répondre à l'évolution rapide de la demande de telles ou telles qualifications sur le marché du travail. L'Etat doit continuer à jouer le rôle principal dans l'éducation et la formation permanentes pour doter la main-d'œuvre de l'employabilité générale requise. En revanche, dans les pays qui ont été en mesure d'élever le niveau des compétences de base de leur population, les pouvoirs publics ont pu déléguer une large part de la charge de l'éducation et de la formation permanentes, y compris leur financement, aux entreprises et au marché privé de la formation.

Le second défi consiste à engager tous les partenaires concernés (dont les principaux sont l'Etat, les entreprises et les individus) dans un effort collectif visant à soutenir la culture naissante de l'éducation et de la formation permanentes. Le rôle premier de l'Etat doit être de mettre en place l'assise de l'éducation et de la formation permanentes, celui des entreprises et du marché privé de la formation, de les dispenser et de les financer, et celui des individus, de maintenir la demande d'éducation et de formation permanentes et de contribuer à leur financement. S'agissant de l'équité, le défi majeur consiste à mobiliser certains groupes particuliers, à leur fournir les informations et l'orientation requises, et à améliorer leur capacité à s'organiser et à saisir effectivement les opportunités d'éducation et de formation permanentes, y compris les vastes opportunités d'étude qu'offre l'Internet, désormais accessible à une fraction de plus en plus large de la population et qui constitue un outil indispensable et un support essentiel de l'éducation et de la formation permanentes.

En résumé, dans la plupart des pays, les politiques et les institutions de formation ont souvent réagi médiocrement aux changements de vaste portée qui sont en train de se produire dans l'économie et la société. Le besoin croissant d'éducation de base et de formation initiale pour jeter les bases de l'aptitude à l'emploi et à la formation tout au long de la vie de travail reste insatisfait pour de larges fractions de la population, en particulier dans les pays en développement. Souvent, la demande économique et sociale de recyclage et d'adaptation des qualifications et des compétences de la main-d'œuvre existante a été négligée, en particulier aux marges des marchés du travail formels. C'est pourquoi tous les pays ont éprouvé des difficultés s'agissant de tirer parti de la mondialisation et des technologies nouvelles et d'améliorer la productivité et la compétitivité. La pauvreté, l'inégalité, la vulnérabilité économique et l'exclusion sociale sont en augmentation dans le monde entier. Les catégories les plus affectées sont notamment les femmes, les chômeurs, les groupes minoritaires et les populations indigènes, qui, souvent, travaillent dans de petites entreprises et dans les secteurs ruraux et urbains informels. Investir davantage et de manière continue dans l'acquisition des compétences et dans la formation pourrait contribuer fortement à renverser cette tendance et devrait donc faire partie intégrante de politiques et de programmes exhaustifs dans les domaines économique, social et de l'emploi.

Il convient, à cette fin, de relever deux défis. Premièrement, les pays doivent continuer à revoir et à renforcer leur éducation de base et leur formation initiale et appliquer des politiques qui traduisent les progrès qu'ils ont déjà accomplis. Deuxièmement, ils doivent mobiliser tous les partenaires concernés (Etat, entreprises et citoyens) dans un effort collectif d'investissement pour développer et améliorer la formation et soutenir

la culture naissante de l'éducation et de la formation permanentes. Cet effort doit s'appuyer sur une augmentation des ressources, des orientations ciblées et une meilleure information concernant les expériences nationales et internationales couronnées de succès.

CHAPITRE III

L'EMPLOI ET LA FORMATION DES JEUNES

INTRODUCTION

Les obstacles à l'emploi des jeunes (de 15 à 24 ans) se sont multipliés ces dernières années. Un nombre proportionnellement élevé de jeunes subissent de longues périodes de chômage ou doivent se contenter de travaux précaires ou de courte durée ou d'emplois médiocres et mal rémunérés. Par conséquent, de nombreux jeunes quittent le monde du travail ou ne parviennent jamais à y accéder et deviennent inactifs. Les jeunes socialement défavorisés sont particulièrement affectés, ce qui perpétue le cercle vicieux de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Les problèmes liés à l'emploi des jeunes se généralisent dans les pays tant développés qu'en développement, encore que, dans ces derniers, où rares sont ceux qui peuvent se permettre de rester sans travail, il s'agisse plutôt du sous-emploi et de la faiblesse des salaires dans le secteur formel, et de la qualité médiocre des emplois dans le secteur informel, généralement important.

L'emploi des jeunes est devenu, partout dans le monde, une priorité des organisations d'employeurs et de travailleurs. L'Organisation internationale des employeurs (OIE) a présenté son programme d'action pour l'emploi des jeunes à la première session (1998) du Conseil général de l'OIE. La Confédération internationale des syndicats libres (CISL) possède, elle aussi, un plan d'action pour l'emploi des jeunes. De nombreuses organisations de jeunes participent à la promotion de l'emploi des jeunes et aux projets qui s'y rapportent. Le Young Americans Business Trust (YABT) de l'Organisation des Etats américains est un projet multinational de promotion du développement des micro-entreprises, de la formation aux compétences entrepreneuriales et des services d'aide aux jeunes dans toute la région des Caraïbes et des Amériques. Les *Lignes directrices pour l'emploi en 2000* de la Commission européenne invitent instamment les Etats membres à veiller à ce que, avant la fin du sixième mois de chômage, tout jeune chômeur se voie offrir une nouvelle chance sous la forme d'une formation, d'un recyclage, d'un stage en entreprise, d'un emploi ou de toute autre mesure visant l'employabilité en vue de l'insertion effective sur le marché de l'emploi.

L'OIT s'emploie depuis longtemps à sensibiliser l'opinion aux questions qui touchent au chômage des jeunes. Elle a adopté en 1970 sa recommandation (n° 136) sur les programmes spéciaux pour la jeunesse, qui énonce des lignes directrices concernant les programmes pour l'emploi et la formation des jeunes aux fins du développement et précise les modalités de leur fonctionnement. En 1986 et 1996, l'emploi des jeunes figurait à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail et, en 1996, la Conférence a adopté des conclusions visant la promotion du plein emploi, par lesquelles elle invitait les pays à adopter et à appliquer des mesures spéciales en vue d'améliorer l'employabilité des groupes présentant des besoins spéciaux, notamment les jeunes travailleurs.

Par ailleurs, l'OIT a mis en œuvre un programme d'action pour l'emploi des jeunes qui insistait sur l'importance de l'amélioration des conditions économiques

générales et du renforcement de l'action tripartite et soulignait la nécessité d'une information suffisante sur le marché de l'emploi, de mesures soigneusement ciblées, ainsi que du suivi et de l'évaluation. Le BIT a créé une base de données intitulée *Indicateurs clés du marché du travail* (ICMT) qui reprend parmi les indicateurs le chômage des jeunes ventilé selon le sexe. Le BIT possède aujourd'hui une page Web consacrée à l'emploi des jeunes¹ qui donne des informations sur les publications, les indicateurs et les meilleures pratiques de l'emploi des jeunes, et il prépare actuellement des manuels sur l'emploi des jeunes à l'usage des organisations d'employeurs et de travailleurs. Il a également entrepris certaines activités en vue de promouvoir l'emploi des jeunes au Brésil et aux Fidji.

L'OIT s'est aussi fermement engagée à œuvrer en faveur de l'élimination du travail des enfants, qui est à la racine des conditions de travail médiocres des jeunes. Le Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC) opère actuellement dans 90 pays d'Asie, d'Afrique, d'Amérique latine et d'Europe. En juin 1999, la Conférence internationale du Travail a adopté une nouvelle convention sur les pires formes de travail des enfants. L'élimination du travail des enfants devrait lever un obstacle majeur à la fréquentation scolaire et améliorer les conditions de l'apprentissage traditionnel.

D'autres projets internationaux ont également été lancés récemment, notamment le *Forum mondial de la jeunesse du système des Nations Unies* et la *Première Conférence mondiale des ministres de la Jeunesse*. Le Conseil d'administration du BIT a décidé, compte tenu du consensus croissant sur la nécessité d'aider particulièrement les jeunes à trouver un emploi approprié, qu'il fallait mettre spécialement l'accent sur la jeunesse dans la discussion générale de la mise en valeur des ressources humaines et de la formation lors de la session de 2000 de la Conférence internationale du Travail.

LES PROBLÈMES LIÉS À L'EMPLOI DES JEUNES

Dans toutes les régions du monde, la proportion des jeunes travailleurs qui sont *au chômage* est importante. Dans des pays aussi différents que la Colombie, l'Égypte, l'Italie et la Jamaïque, plus d'un jeune travailleur sur trois est classé dans la catégorie des chômeurs, c'est-à-dire des gens qui sont sans travail, disponibles pour travailler et à la recherche d'un travail (tableau 1). Les régions les plus touchées sont l'Europe méridionale (Grèce, Italie, Espagne, notamment), l'Europe de l'Est (Bulgarie, Lettonie, Macédoine et Pologne, en particulier) et les Caraïbes (spécialement la Jamaïque et la Trinité-et-Tobago). Pourtant, le taux de chômage des jeunes n'est pas élevé dans tous les pays. En Autriche, au Japon, en République de Corée, au Mexique, à Singapour et en République-Unie de Tanzanie, moins d'un jeune travailleur sur 12 est au chômage et l'écart entre les taux de chômages des adultes et des jeunes est relativement réduit. En Allemagne, si le taux de chômage des jeunes a augmenté, il demeure assez proche de celui des adultes.

Dans beaucoup de pays, la proportion de jeunes en situation de *sous-emploi*, c'est-à-dire qui accomplissent moins d'heures de travail que ce qu'ils souhaiteraient, est particulièrement élevée. Il arrive que les jeunes ne trouvent qu'un travail à temps partiel, comme c'est souvent le cas en France (en particulier pour les jeunes femmes) et en Indonésie, par exemple, ou un travail saisonnier, comme il est fréquent dans les

¹ www.ilo.org/publ/english/60empfor/polemp/youth

Tableau 1. Taux de chômage déclaré des jeunes dans certains pays, années quatre-vingt-dix

Classé par ordre décroissant de l'écart entre taux de chômage des jeunes et taux de chômage des adultes

	Taux de chômage des jeunes (en pourcentage)	Différence entre taux de chômage des jeunes et des adultes (en points de pourcentage)	Année (autre que 1997)
Zimbabwe	44,3	33,7	1994
Egypte	34,4	30,0	1995
Colombie	35,1	29,3	
Namibie	56,7	28,5	
Jamaïque	35,2	26,6	1995
Italie	33,6	24,5	
Espagne	37,1	19,9	
Sri Lanka	24,7	18,7	1995
France	28,1	17,2	
Pologne	24,6	15,2	
Inde	16,1	12,6	1993
Russie	16,6	9,7	1995
Hongrie	15,9	8,5	
Chili	13,0	8,9	
Brésil	12,6	8,0	
Indonésie	8,7	7,7	1992
Royaume-Uni	13,5	7,6	
Etats-Unis	11,3	7,5	
République de Corée	7,7	5,8	
République-Unie de Tanzanie	7,2	5,1	1990
Mexique	6,6	4,2	
Japon	6,6	3,7	
Singapour	5,1	3,0	
Autriche	6,5	2,3	
Allemagne	10,0	0,3	

Note: Est définie comme jeune toute personne âgée de 15 à 24 ans inclus, et comme adulte toute personne de plus de 25 ans. La définition du chômage renvoie au fait d'être sans travail, disponible pour travailler et à la recherche active d'un travail pendant la période de référence considérée; les différences d'application de cette définition et la diversité des sources de données limitent toutefois la comparabilité des taux de chômage d'un pays à l'autre.

Source: BIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde 1998-99* (Genève, 1998), tableau 9; P. Visaria: *Unemployment among youth in India: Level, nature and policy implications*, Employment and training paper n° 36 (Genève, BIT, 1998), tableaux 2.3 et 2.8; ILO/SAMAT: *Key indicators of the labour market 1999* (Genève, BIT, 1999), tableau 2.

économies agricoles de l'Asie du Sud et de l'Afrique subsaharienne. Le sous-emploi est également élevé chez les jeunes qui travaillent dans les unités familiales de production des secteurs rural et urbain informels².

² M.R. Rosenzweig: «Labour markets in low-income countries», dans H. Chenery et T.N. Srinivasan (directeurs de publication): *Handbook of development economics*, vol. 1 (Rotterdam, Elsevier, 1998).

Dans la plupart des pays, les *adolescents* présentent des taux de chômage plus élevés que les jeunes au début de la vingtaine (tableau 2). Cet écart est toutefois faible en Indonésie et en Inde et modéré dans la plupart des économies développées. En France et en Allemagne, où il est négatif, des programmes massifs d'accès au marché du travail et des systèmes d'apprentissage axés sur les adolescents ont réduit temporairement le taux de chômage dans cette tranche d'âge.

Tableau 2. Chômage des jeunes et handicap: scolarité, race, sexe, âge

Différence de taux de chômage (en points de pourcentage) entre sous-groupes de jeunes travailleurs

	(1) Scolarité: jeunes quittant prématurément l'école/ensemble des jeunes en fin de scolarité ¹	(2) Race: minorité ethnique/majorité ²	(3) Sexe: femme/homme	(4) Age: 15/16-19 ans/ 20-24 ans
<i>Pays développés</i>				
Allemagne	6	10	-1	-3
Etats-Unis	9	20 ⁴	-1	8
France	10	10	7	-6
Japon	0 ³	6	0	4
Royaume-Uni	15	26	6	4
Suède	10	10	-1	7
<i>Autres pays</i>				
Brésil			6	
Hongrie			-2	15
Pologne			6	19
Inde			0	3
Indonésie	-20 ⁵		1	1
Jamaïque	-2 ⁶		22	16
Namibie			15 ⁷	7

Note: Les cases vides sont celles pour lesquelles on ne dispose pas de données.

¹ Pays développés: taux des jeunes n'achevant pas le deuxième cycle secondaire moins taux de l'ensemble des jeunes en fin de scolarité; autres pays: taux des jeunes quittant l'école au niveau primaire moins taux d'autres groupes de jeunes en fin de scolarité, comme indiqué.

² Minorités ethniques: Coréens (Japon, 1995), non-Européens (Suède, 1995, cohorte de 1 988 jeunes en fin de scolarité secondaire), personnes nées en dehors de l'UE (France), étrangers (Allemagne), Noirs (Royaume-Uni, 1998; Etats-Unis, janvier 1999).

³ Situation au regard de l'emploi: «ne travaillant pas» et soit «ne s'occupant pas du foyer», soit «n'étudiant pas».

⁴ 16-19 ans.

⁵ Taux des jeunes quittant l'école au niveau primaire moins taux des jeunes en fin de scolarité secondaire ou supérieure, hommes, milieu urbain.

⁶ Taux des jeunes quittant l'école au niveau primaire moins taux de l'ensemble des jeunes en fin de scolarité, 20-24 ans.

⁷ 20-24 ans.

Source: Pays développés: P. Ryan: *Youth employment and training*, document non publié préparé pour le BIT (octobre 1999). Autres pays: tableaux 1 et 5 de ce rapport.

On explique souvent le chômage et le sous-emploi des jeunes par l'importance relative de plusieurs facteurs: la demande globale, les salaires des jeunes, la réglementation du marché de l'emploi, les lois protégeant l'emploi et la taille de la population active jeune. Le facteur qui est peut-être le plus important dans le contexte de la discussion générale est toutefois *l'employabilité des jeunes*, c'est-à-dire leur niveau d'études, la pertinence et la qualité de leur formation initiale, et un certain niveau d'expérience qui facilite leur insertion sur le marché du travail. L'influence relative de ces facteurs est généralement très diverse selon le pays et le contexte du développement. Ils sont brièvement examinés ci-dessous.

La demande globale. Le facteur qui influe le plus sur l'emploi des jeunes et leur situation du point de vue du chômage est la situation globale de l'emploi à l'échelle nationale. Les jeunes travailleurs ne ressentent pas simplement les mêmes effets négatifs que les autres travailleurs lorsque la demande de main-d'œuvre est en recul: en règle générale, ils sont beaucoup plus touchés. Dans la plupart des pays, un accroissement de 1 pour cent du taux de chômage des adultes s'accompagne d'une augmentation de près de 2 pour cent du chômage des jeunes (tableau 3)³. La seule demande globale ne suffit toutefois pas à expliquer le chômage des jeunes. Celui-ci est faible dans certains pays où, même en période difficile, les institutions nationales maintiennent les jeunes et les adultes sur un pied d'égalité en ce qui concerne l'emploi.

Certaines études ont montré que, si la *taille des cohortes de jeunes* influe certes sur le chômage des jeunes, les conditions globales du marché du travail ont un effet plus important. Par exemple, dans les pays de l'OCDE, un accroissement de la population des jeunes de 10 pour cent entraînerait une augmentation du taux de chômage des jeunes qui ne dépasserait pas 5 pour cent⁴. Par conséquent, une croissance économique soutenue pourrait contribuer de manière non négligeable à contenir et à réduire les taux élevés de chômage des jeunes dans les pays en développement en admettant, bien sûr, que les jeunes possèdent les compétences et les qualifications nécessaires sur le marché du travail.

On cite parfois les *salaires relatifs des jeunes* comme une cause du taux élevé de chômage chez les jeunes. Les employeurs ne sont guère incités à embaucher les jeunes s'ils doivent leur payer des salaires qui ne correspondent pas à leur niveau de productivité. Toutefois, cet argument ne tient plus si les jeunes et les adultes se complètent mutuellement au travail et répondent, par exemple, à des besoins de qualifications différents. Dans bon nombre de pays de l'OCDE, les niveaux relatifs de salaires des jeunes ont baissé dans les années quatre-vingt-dix alors que le chômage des jeunes a augmenté, ce qui montre que les politiques visant à diminuer les salaires des jeunes en vue de réduire le chômage dans cette catégorie d'âge sont peut-être inefficaces.

On soutient souvent que *la réglementation du marché de l'emploi* aggrave le chômage des jeunes en rendant trop chère la main-d'œuvre jeune. Les politiques qui ont été préconisées consistent notamment à réduire la protection des jeunes contre le chômage⁵. Toutefois, le recours croissant pour les jeunes, à des contrats de travail à

³ D.G. Blanchflower et R.B. Freeman (directeurs de publication): *Youth employment and joblessness in advanced countries* (Chicago, University of Chicago Press/NBER, 1999).

⁴ S. Korenman et D. Neumark: «Cohort crowding and youth labor markets: A cross-national analysis», dans Blanchflower et Freeman, *op. cit.*

⁵ OCDE: *Etude de l'OCDE sur l'emploi: faits, analyse, stratégies* (Paris, 1994).

Tableau 3. Hypersensibilité du chômage des jeunes aux fluctuations de la conjoncture

Changement estimatif du taux de chômage des jeunes associé à un changement d'un point de pourcentage du taux de chômage des adultes ou du taux de chômage total

Séries chronologiques nationales, taux de chômage total, 1980-1994

France	1,8*
Belgique	1,7*
Espagne	1,5*
Royaume-Uni	1,4*
Etats-Unis	1,4*
Danemark	1,4*
Australie	1,3*
Allemagne	1,1
Italie	1,1
Pays-Bas	0,8

Séries chronologiques nationales regroupées, taux de chômage des adultes, 1980-1997¹

Pays de l'OCDE	1,7
Autres pays d'Asie	1,8
Amérique latine	1,0
Pays en transition	2,0

Note: L'astérisque indique une différence statistiquement significative par rapport à l'unité ($p = 0,05$).

¹ Les effets fixes par pays sont compris pour toutes les catégories, à l'exception des économies en transition; signification statistique non indiquée.

Source: OCDE: *Perspectives de l'emploi, juillet 1996* (Paris, 1996), tableau 4.18; D. G. Blanchflower: *What can be done to reduce the high levels of youth joblessness in the world*, document non publié préparé pour le BIT (1999).

durée déterminée qui, souvent, n'entrent pas dans le champ d'application de la législation du travail n'a guère eu d'impact s'agissant d'accroître la proportion de jeunes occupant un emploi stable. La France en fournit un bon exemple: les contrats à durée déterminée n'ont généralement eu pour effet que de déplacer le chômage des jeunes en remplaçant le chômage de longue durée par des périodes rapprochées de chômage de courte durée.

Les jeunes, parce qu'ils ont moins d'expérience que les adultes, doivent consacrer plus de temps à la recherche d'un emploi approprié. Par conséquent, il faut s'attendre à un taux de chômage plus élevé. Dans les pays en développement qui ne connaissent pas les allocations de chômage et où les niveaux de vie sont faibles, les jeunes travailleurs ne peuvent se permettre de chercher longtemps du travail, sauf s'ils bénéficient d'un soutien financier: ils vivent dans des emplois de faible productivité dans le secteur informel de l'économie de subsistance ou dans de petits boulots. Toutefois, la nécessité d'une plus longue période de recherche d'un emploi ne peut, à elle seule, expliquer les écarts importants, en chiffres absolus, des taux de chômage des jeunes par rapport aux adultes dans des pays tels que la Colombie, l'Égypte, l'Italie, la Jamaïque, la Namibie et le Zimbabwe (tableau 1).

De même, la recherche d'un emploi approprié ne peut expliquer à elle seule la forte augmentation de l'inactivité des jeunes dans plusieurs pays développés, notamment la Suède et le Royaume-Uni et, dans une mesure moindre, les États-Unis (tableau 4). On

Tableau 4. Chômage et inactivité des hommes jeunes par groupe d'âge, dans certains pays, 1987 et 1997

Pourcentage de la population par groupe d'âge

Age	Pays	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
		Chômeurs ¹		Inactifs ²		Total ³	
		1987	1997	1987	1997	1987	1997
<i>Pays développés</i>							
16-19 ans	Allemagne	1,9	2,2	1,2	2,4	3,1	4,6
	Etats-Unis	6,8	3,2	1,2	4,5	8,0	7,7
	France	14,1	15,4	2,4	2,9	16,5	18,3
	Japon	1,6	1,9	1,2	1,5	2,8	3,4
	Royaume-Uni	11,4	8,6	1,7	10,8	13,1	19,4
	Suède	1,6	3,6	3,6	9,9	5,3	13,5
20-24 ans	Allemagne	6,2	8,5	2,4	4,0	8,6	12,5
	Etats-Unis	9,0	5,5	1,5	5,4	10,5	10,9
	France	14,1	15,4	2,4	2,9	16,5	18,3
	Japon	3,1	4,7	1,4	1,8	4,5	6,5
	Royaume-Uni	12,7	12,6	2,3	6,1	15,0	18,7
	Suède	3,7	11,0	7,8	12,1	11,5	23,2
<i>Autres pays⁴</i>							
15-19 ans	Inde (milieu urbain)	7,4	4,8	4,9	3,7	12,3	8,5
20-24 ans	Inde (milieu urbain)	11,8	9,7	2,4	2,4	14,2	12,1
15-24 ans	Indonésie		8,0		9,0		17

Note: (5) = (1) + (3); (6) = (2) + (4).

¹ Définition type BIT/OCDE.² Personnes non comprises dans la population active et non inscrites à un programme d'études.³ Personnes n'occupant pas un emploi et non inscrites à un programme d'études.⁴ Les données sur l'Inde se réfèrent respectivement à 1987-88 et à 1993-94, et celles sur l'Indonésie à 1992; la comparabilité avec les données de l'OCDE est limitée.Source: N. Bowers, A. Sonnet et L. Bardone: «Giving young people a good start: The experience of OECD countries», OCDE: *Preparing youth for the 21st century: The transition from education to the labour market* (Paris, 1999), graphique 4; Japon et Suède: enquêtes officielles sur la main-d'œuvre; Visaria, *op. cit.*, tableau 2.4; C. Manning et P. N. Junankar: «Choosy youth or unwanted youth», *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, avril 1998, p. 68.

ne trouve guère d'informations comparables en ce qui concerne les pays en transition et en développement. Il semble toutefois que l'inactivité soit largement répandue chez les jeunes Indonésiens et les adolescents des zones urbaines en Inde (de sexe masculin dans les deux cas).

La *discrimination* contribue, elle aussi, au chômage, au sous-emploi et à l'inactivité des jeunes. Les jeunes socialement défavorisés ont généralement davantage de difficulté à trouver un emploi. Ils bénéficient plus rarement d'une éducation de base de qualité et sont plus souvent victimes de discriminations fondées sur la classe sociale, l'origine ethnique, le sexe, le handicap, etc. (tableau 2). Par exemple, les chiffres qui concernent le Japon, la Suède, le Royaume-Uni et les Etats-Unis montrent que les taux de chômage sont supérieurs à la moyenne pour les minorités ethniques. Les jeunes des

classes démunies risquent plus encore le chômage et, en particulier, l'inactivité. Dans plusieurs économies avancées, le chômage des jeunes se concentre de plus en plus dans des ménages dont tous les membres sont sans emploi ⁶.

Dans de nombreux pays en développement et en transition ainsi que dans certains pays développés tels que la France, on trouve plus de *jeunes chômeuses* que de jeunes chômeurs mais, dans d'autres pays tels que la Hongrie, l'Inde, l'Indonésie, certains pays d'Amérique latine et la majorité des pays développés, l'écart entre les sexes est faible ou négligeable. En revanche, la discrimination économique selon le sexe est plus évidente partout.

En règle générale, il apparaît que le chômage frappe davantage les femmes jeunes que les hommes jeunes, ou que les taux d'activité des premières sont plus faibles, même si la situation diffère fortement d'un pays à l'autre. Dans beaucoup de pays, les résultats scolaires des filles sont meilleurs que ceux des garçons, mais elles restent confinées dans des domaines traditionnels sans rapport avec les tendances nouvelles du marché du travail. Dans des pays tels que la France, la Jamaïque et le Japon, où l'accès à l'enseignement est le même pour les filles et les garçons, on constate malgré tout une détérioration des conditions du marché du travail pour les jeunes femmes, due à une discrimination fondée sur le sexe. Dans d'autres pays tels que le Ghana, l'Inde et le Kenya, l'accès des filles à l'éducation et à la formation est particulièrement réduit, ce qui contraint un nombre plus important de jeunes femmes que de jeunes hommes à se diriger vers le secteur informel et, en particulier, vers des activités de subsistance ⁷. D'autres pays encore, notamment l'Afghanistan et l'Arabie saoudite, contraignent de nombreuses jeunes femmes à l'inactivité économique.

Les niveaux d'instruction ne peuvent, en eux-mêmes, expliquer entièrement l'écart des taux de chômage entre jeunes et adultes dans la mesure où les effets du parcours scolaire sur l'emploi des jeunes ne sont pas univoques. Dans la plupart des économies développées, les jeunes qui abandonnent précocement les études connaissent un taux de chômage supérieur au début de leur vie de travail. Ces dernières années, toutefois, l'augmentation massive de la fréquentation scolaire en France et dans de nombreux autres pays a réduit les avantages, sur le plan de l'emploi, de l'allongement des études, les exemples les plus caractéristiques étant ceux de l'Italie et de l'Espagne (tableau 5). Dans certains pays en développement tels que l'Indonésie, la Jordanie et la Thaïlande, les taux de chômage sont supérieurs chez ceux qui ont un niveau d'instruction plus élevé, et non le contraire. Ce n'est toutefois pas le cas dans d'autres pays tels que le Paraguay. En Indonésie, les jeunes qui n'ont pas dépassé le niveau de l'école primaire et acceptent éventuellement des emplois instables et de moindre qualité connaissent des taux de chômage sensiblement inférieurs aux diplômés de l'enseignement secondaire et tertiaire plus exigeants et dont les compétences ne correspondent pas nécessairement à la demande du marché du travail (tableau 2). Toutefois, la qualité et le caractère plus ou moins approprié de l'éducation et de la formation ont une incidence sur l'employabilité des jeunes.

Les compétences et les qualifications des intéressés sont un facteur largement déterminant de l'emploi des jeunes. Des études ont montré que leur situation en

⁶ N. Bowers, A. Sonnet et L. Bardonne: «Giving young people a good start: The experience of OECD countries», dans OCDE, *op. cit.*

⁷ S. McGrath, K. King, F. Leach et R. Carr-Hill: *Education and training for the informal sector* (Londres, Overseas Development Administration, 1995).

Tableau 5. Taux de chômage des jeunes adultes (20-24 ans), selon le niveau de formation, 1996

En pourcentage des actifs de 20-24 ans

	Niveau de formation		
	Inférieur au secondaire	Deuxième cycle du secondaire	Tertiaire (non universitaire)
<i>Corrélation positive</i>			
Allemagne	15,4	8,4	7,2
Etats-Unis	19,1	9,6	5,3
France	37,0	23,5	19,0
Hongrie	22,3	11,7	3,4
Paraguay	14,3	9,3	3,1
Pologne	32,0	26,7	26,0
Royaume-Uni	28,0	11,6	8,0
Suède	30,9	20,2	11,0
Uruguay	17,0	16,0	11,0
<i>Corrélation variable ou négative</i>			
Brésil	10,0	11,2	8,1 ¹
Espagne	37,0	40,7	36,8
Italie	29,1	36,8	37,9 ¹
Jordanie	17,8	19,5	39,4
Malaisie	4,1	5,1	7,2 ¹
Thaïlande	2,8	3,6	5,9

¹ Niveau universitaire.

Source: OCDE: Regards sur l'éducation. *Les indicateurs de l'OCDE* (Paris, 1998), tableau D4.1a.

matière d'emploi est déterminée de plus en plus par le niveau et la qualité de l'éducation et de la formation et par l'adéquation de celles-ci aux besoins et aux opportunités du marché du travail. Les mécanismes mis en œuvre pour faciliter le passage des jeunes de l'école au travail, par exemple les systèmes d'apprentissage qui alternent la formation et l'initiation des jeunes au monde du travail au cours de leur formation scolaire, jouent également un rôle capital, en particulier lorsqu'ils sont basés sur des liens étroits entre l'école et l'entreprise.

La mondialisation et la diffusion des technologies nouvelles accroissent la demande de travailleurs possédant un niveau élevé d'instruction, de qualifications et de compétences. Les pays où l'offre de jeunes diplômés augmente peuvent tabler sur une amélioration rapide, qualitative et quantitative, de l'emploi des jeunes. Toutefois, le marché du travail accorde également une grande importance à l'expérience et aux attitudes face au travail, des caractéristiques souvent absentes même chez les jeunes ayant reçu une instruction et une formation de qualité. Pour les jeunes, la période de transition entre l'école et l'emploi tend à s'allonger et ceux qui trouvent du travail traversent des périodes plus longues de travail dans des emplois temporaires et instables. Une des tâches majeures de la politique des pouvoirs publics consiste à assurer une éducation, une formation initiale et des programmes d'appui suffisants et appro-

priés (par exemple, orientation professionnelle, assistance à la recherche d'un emploi et aide financière et psychologique et revenus) afin d'atténuer l'insécurité et les difficultés pendant la période de transition et de faciliter l'insertion finale des jeunes dans des emplois stables.

Les *conséquences* du chômage, du sous-emploi et de l'inactivité des jeunes sont largement attestées. Le chômage, lorsqu'il frappe un jeune tôt dans la vie, peut affecter de manière permanente son employabilité dans la mesure où les grands traits de comportement et d'attitude établis précocement persisteront généralement par la suite. L'exclusion des jeunes de l'accès à l'expérience du travail et à la formation permanente aggrave par ailleurs les difficultés qu'ils éprouveront à trouver un emploi plus tard. D'autres conséquences graves du chômage et de l'insécurité des jeunes sont liées à leur exclusion des rôles productifs dans le monde du travail des adultes. Cette exclusion peut affecter leur moral, porter atteinte à la cohésion sociale et déboucher sur des problèmes sociaux tels que criminalité, toxicomanie, vandalisme et, d'une manière générale, un sentiment de désaffection. Par conséquent, des politiques efficaces d'éducation et de formation des jeunes conjuguées avec des programmes d'aide et des politiques macroéconomiques appropriées stimulant la demande de main-d'œuvre méritent la priorité la plus élevée dans tous les pays.

POLITIQUES ET PROGRAMMES

Pour que l'éducation et la formation influent favorablement sur l'emploi des jeunes, il faut qu'elles soient conçues avec soin et correctement financées. Il convient de prévoir des incitations afin d'encourager les jeunes à investir dans la formation. Ces incitations doivent faire partie intégrante des politiques et des programmes d'emploi pour les jeunes. L'intégration efficace des politiques économiques, sociales et de formation pour la jeunesse impliquent une alliance étroite entre les pouvoirs publics et les ONG, et entre les secteurs public et privé, ainsi que la collaboration sans réserve des organisations d'employeurs et de travailleurs et de l'ensemble de la communauté. Bien qu'elles sortent du domaine couvert par le présent rapport, les politiques macroéconomiques qui affectent la demande globale de main-d'œuvre et les politiques microéconomiques qui influent sur l'offre de main-d'œuvre jouent, elles aussi, un rôle capital dans l'amélioration des perspectives d'emploi pour les jeunes.

Les pays développés ont souvent associé la formation à d'autres *politiques actives du marché du travail*. Les programmes correctement conçus et financés doivent offrir aux chômeurs et aux jeunes travailleurs défavorisés un *ensemble de services*, incluant cours de rattrapage, formation aux fins d'un emploi, aide à la recherche d'un emploi et possibilités directes d'initiation à la vie professionnelle. L'expérience des Etats-Unis donne à penser qu'il ne suffit pas de se borner à offrir un petit nombre de services. Les programmes du marché du travail de ces trente dernières années dans ce pays ont été généralement jugés comme un échec ou un quasi-échec, dont le coût n'était pas justifié. Seul le programme Job Corps, un programme intensif et coûteux en régime d'internat comprenant une large part de cours de rattrapage et de formation professionnelle, a permis des progrès significatifs sur le plan de l'emploi et des revenus, tandis que la société en a tiré des avantages substantiels par rapport

aux coûts⁸. Des programmes similaires en France, en Suède et aux États-Unis qui ont concerné des pourcentages importants de la main-d'œuvre adolescente ont, eux aussi, amélioré notablement par la suite les taux d'emploi des participants. Les programmes qui produisent les meilleurs résultats sont généralement ceux qui prévoient un parrainage de la formation professionnelle ou de l'initiation à la vie professionnelle. Toutefois, les participants tendent à occuper des places qui reviendraient sinon à des adultes et des jeunes employés dans les conditions ordinaires. Cet effet de déplacement réduit fortement, voire annule, les avantages globaux de ces programmes sur le plan de l'emploi.

Les programmes mal conçus et sous-financés ne font qu'inciter les jeunes à accepter des pseudo-emplois mal rémunérés sous couvert de formation en cours d'emploi, dans lesquels les employeurs ne se soucient guère d'offrir une véritable formation. Le développement des «allocations conditionnelles» (travail obligatoire en échange de prestations) peut également avoir encouragé l'augmentation rapide du nombre de jeunes actifs sans emploi dans des pays tels que la Suède et le Royaume-Uni (tableau 2). De nombreux jeunes acceptent une rémunération réduite pendant, voire après la participation à des programmes visant le marché du travail, mais d'autres choisissent de renoncer à réclamer leurs prestations publiques, quittent la population active et assurent leur subsistance par d'autres sources (familiales, informelles, voire illégales) plutôt que de participer aux programmes publics proposés, de qualité médiocre et sous-rémunérés.

Education et formation professionnelles

L'éducation et la formation professionnelles, qui visent les jeunes de 16 à 24 ans, s'attaquent aux problèmes complexes de la formation des jeunes. Les établissements publics de formation professionnelle de nombreux pays d'Amérique latine offrent des exemples d'éducation et de formation professionnelles pour les jeunes. Le Chili a inauguré la tendance récente à la privatisation et à la décentralisation des programmes publics de formation. La stagnation du secteur formel de l'emploi a entraîné un vaste mouvement d'appui, tant par les pouvoirs publics que par les ONG, aux programmes qui encouragent l'emploi indépendant dans le secteur informel, à la fois par l'enseignement formel et par la formation visant le marché du travail. Le programme *Chile Joven* prévoit une formation de courte durée organisée par les employeurs pour les jeunes gens défavorisés et au chômage et a été imité par d'autres pays, notamment l'Argentine (*Proyecto Joven*)⁹. Les programmes *Joven* visent les jeunes de familles à revenus modestes dont le niveau d'instruction est faible. Une évaluation formelle de *Chile Joven* semble indiquer que ce programme a augmenté de 10 pour cent environ les revenus directs que les participants tirent du travail.

⁸ J. J. Hechan, R. L. Roselius et J. A. Smith: «US education and training policy: A re-evaluation of the underlying assumptions behind the new consensus», dans Lewis C. Solmon et Alec R. Levenson (directeurs de publication): *Labour markets, employment policy and job creation* (Boulder, Westview Press, 1994); et P. Ryan et C. Büchtemann: «The school-to-work transition», dans G. Schmid, J. O'Reilly et K. Schöman (directeurs de publication): *International handbook of labour market policy and evaluation* (Cheltenham, Edward Elgar, 1996).

⁹ M. R. Gallart: *Trends and challenges in vocational training and employment in Latin America*, document présenté à la XI^e Conférence interaméricaine des ministres du Travail de l'Organisation des États américains, Viña del Mar, Chili, 20-21 oct. 1998.

Une poignée de pays ont intégré de manière formelle l'éducation et la formation initiale dans l'emploi, en se basant sur les besoins du marché du travail. Le résultat a été de maintenir le taux de chômage des jeunes à des niveaux faibles et d'assurer pour les jeunes un passage relativement souple de l'école au travail. Cette formule mérite une description détaillée.

Au Danemark, la conception, la mise en œuvre, l'évaluation et la réforme du système de formation pour les jeunes est un effort tripartite. Une commission formée paritairement de représentants des employeurs et des travailleurs sous l'égide générale du ministère de l'Éducation fixe les critères pour quelque 90 catégories de professions et définit les règlements en matière de formation pour chacune d'elles. Les règlements sont brefs mais précisent les conditions requises pour l'activité professionnelle, la durée, le programme d'études et les points à examiner pour déterminer si la personne qui a terminé la formation répond à des critères acceptables. Un jeune qui veut participer à cette formation peut soit prendre contact avec un employeur et s'inscrire ensuite dans une école de commerce ou une école technique, soit s'inscrire d'abord et trouver un employeur ensuite. La loi prévoit que le conseil d'administration de ces écoles doit se composer en majorité de représentants de la direction et des travailleurs d'entreprises locales. À l'issue du programme, un examen doit être passé devant une équipe composée d'un enseignant, d'un représentant des employeurs et d'un représentant des travailleurs. Comme ce sont les partenaires sociaux qui définissent les critères et qui siègent au conseil d'administration des établissements qui assurent la formation, ils ont le sentiment que le système leur appartient, ce qui renforce leur utilisation du système et leurs apports en retour à celui-ci. Le système danois est coûteux mais il s'est efforcé de veiller à n'exclure personne. Il s'ensuit que les taux d'abandon sont très faibles. Quant à ceux qui abandonnent, un effort important est fait pour les réintégrer aussi rapidement que possible dans le système. Le chômage est virtuellement inexistant parmi les jeunes de moins de 18 ans, et il est très réduit pendant la période du passage de l'école au travail. Les jeunes Danois connaissent tout au plus de brèves périodes de chômage.

En Allemagne, les programmes préprofessionnels ont réussi à élever suffisamment le niveau de scolarité des élèves faibles pour leur permettre d'avoir accès à un apprentissage rigoureux et exigeant et de l'accomplir avec succès. La plupart des jeunes Allemands (y compris les jeunes défavorisés) qui ne dépassent pas le niveau des études secondaires participent à un apprentissage (c'est le cas pour près des deux tiers des jeunes)¹⁰. Parmi les caractéristiques importantes du système allemand, il convient de citer l'investissement conjoint des travailleurs et des entreprises dans la formation, la participation conjointe des syndicats, des employeurs et des pouvoirs publics à la définition du programme de formation, et l'homologation nationale des qualifications à l'issue de la formation. Il s'ensuit qu'en Allemagne, après l'apprentissage, le taux de chômage des jeunes au cours des vingt dernières années a été relativement faible, leurs revenus relativement élevés et leurs qualifications supérieures par rapport à bon nombre d'autres pays.

Le Japon a réussi, lui aussi, à contenir le taux de chômage des jeunes. Comme en Allemagne, son système a, d'une manière générale, maintenu des niveaux d'instruc-

¹⁰ D. M. Gross: *Youth unemployment and youth labour market policies in Germany and Canada*, Cahiers de l'emploi et de la formation, n° 37 (Genève, BIT, 1998) et W. Franz et W. Pohlmeier: «Young and out in Germany? On youth's chances of labour market entrance in Germany», dans Blanchflower et Freeman, *op. cit.*

tion élevés et a réussi à relever le niveau des élèves médiocres. Il existe, au Japon, des liens directs de recrutement entre les écoles et les employeurs, et ces derniers assurent la formation des jeunes travailleurs dans le cadre du perfectionnement professionnel tout au long de la vie. Bien que le système de l'emploi à vie montre certains signes d'affaiblissement au Japon, ces institutions ont réussi au-delà de toute attente à maintenir le taux de chômage des jeunes à des niveaux très bas.

Dans le monde en développement, on sous-estime souvent la variété des mécanismes institutionnels existants et les perspectives de développement institutionnel approprié¹¹. Dans l'Asie de l'Est, l'expansion de l'éducation publique et le soutien aux formations intensives organisées par l'employeur ont déjà enregistré des succès considérables¹². En Afrique, bon nombre de pays ont encore de vastes systèmes traditionnels d'apprentissage axés principalement sur les activités de fabrication et de réparation dans le secteur informel et soutenus, dans beaucoup de cas, par les organisations sectorielles d'employeurs. Il serait peut-être possible, à partir de ces structures traditionnelles, de construire un système florissant et moderne d'apprentissage, composante importante de l'éducation et de la formation professionnelles, même si les tentatives d'importation de programmes d'apprentissage qui ne s'intègrent pas dans les systèmes traditionnels ont échoué. En Amérique latine, la tradition de formation de grande qualité dans des institutions publiques de formation professionnelle offre un fondement sur lequel asseoir des systèmes de formation des jeunes moins monolithiques et plus orientés vers le marché.

Un type particulier de formation organisée dans de nombreux pays en développement concerne la promotion de la *création d'entreprises par les jeunes*. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un remède universel au chômage des jeunes (et qu'elle implique peut-être des risques trop importants pour des jeunes), la création d'entreprises peut contribuer à diminuer le chômage des jeunes et à améliorer leur employabilité¹³. Une formation dispensant les compétences requises, des conseils commerciaux et un parrainage sont une composante essentielle d'un programme efficace de promotion de la création d'entreprises par les jeunes. En Inde, le Bharatiya Yuva Shakti Trust indique que son service qui profite le plus aux jeunes chefs d'entreprise est la création de liens bilatéraux conformes à la tradition Guru-Shishya. Le parrain, un professionnel motivé, instruit et guide les futurs chefs d'entreprise et leur inculque une certaine discipline, surveille leurs progrès, les aide à résoudre les problèmes et, plus généralement, contribue au développement de l'entreprise.

Le rôle des informations sur le marché du travail et de l'orientation professionnelle

Les informations sur le marché du travail et l'orientation professionnelle ont un rôle important à jouer, quel que soit le stade de développement du pays. Une meilleure connaissance des opportunités du marché du travail (nature et localisation de l'emploi,

¹¹ T. Banuri et E. J. Amadeo: «Worlds within the third world: Labour market institutions in Asia and Latin America», dans A. Fishlow (directeur de publication): *Economic liberalization: No panacea* (Oxford, Clarendon Press, 1991).

¹² D. Ashton et F. Green: *Education, training and the global economy* (Cheltenham, Edward Elgar, 1996).

¹³ Voir le document de travail de l'OCDE pour la Conférence internationale sur l'entreprenariat des jeunes et le travail indépendant, programme LEED, 12 nov. 1999.

salaires et conditions de travail, et opportunités) ainsi que l'aide à l'utilisation de ces informations sont essentielles pour un meilleur fonctionnement de ce marché. Les informations sur le marché du travail et l'orientation professionnelle sont particulièrement importantes pour les jeunes, dont la connaissance et l'expérience du monde du travail sont limitées.

L'état des informations sur le marché du travail et la pratique de l'orientation professionnelle varient beaucoup à l'intérieur des pays et d'un pays à l'autre. Les informations sur le marché du travail peuvent comprendre notamment des renseignements sur certains éléments tels que l'emploi actuel et prévu (par exemple par activité, par industrie et par secteur), les conditions de travail (notamment la durée du travail) et les gains, les filières de carrière et les critères de qualifications et de compétence, les prestataires de formation (ONG, collèges communautaires et techniques), les offres de cours et leur performance par rapport au marché du travail. Les conseillers d'orientation professionnelle (qui peuvent être attachés à des ONG, des écoles, des collèges ou d'autres institutions de formation) ont régulièrement recours aux informations sur le marché du travail pour informer et orienter les jeunes (et les adultes) en ce qui concerne les choix d'emploi et de carrière.

Tant les informations sur le marché du travail que l'orientation professionnelle ont gagné en importance dans les pays qui comptent de plus en plus sur les mécanismes du marché pour orienter l'affectation des ressources en matière d'éducation et de formation professionnelles. Le recours actif aux informations sur le marché du travail et à l'orientation professionnelle peut avoir un effet non négligeable sur les résultats obtenus sur le marché du travail. On a constaté que les résultats sur le plan de l'emploi de longue durée et des revenus sont nettement meilleurs pour les jeunes sortants de l'école (et les adultes) dans les programmes qui ont recours aux informations sur le marché du travail pour orienter les participants vers des emplois dans les secteurs demandeurs et vers des activités qui offrent des possibilités d'avancement professionnel et des salaires convenables¹⁴. Le recours, par des conseillers en orientation professionnelle qualifiés, aux informations sur le marché du travail peut contribuer par ailleurs à accroître quantitativement et qualitativement l'adéquation de l'offre et de la demande d'emplois, réduire le nombre et la durée des périodes de chômage et, plus généralement, renforcer l'efficacité du fonctionnement du marché du travail.

En résumé, les problèmes liés à l'emploi des jeunes demeurent une source de préoccupation dans la plupart des régions du monde. A certains égards, ils se sont aggravés au cours des vingt dernières années. Nombreux sont les gouvernements qui s'emploient à améliorer l'employabilité en partant de l'hypothèse que, s'il est possible de mieux équiper les jeunes pour le travail sur le plan des compétences et des attitudes, ils seront mieux à même d'affronter la concurrence sur le marché du travail et contribueront à créer plus d'emplois. L'élévation générale du niveau des études, de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage sur le lieu de travail ainsi que l'insistance sur la formation au travail dans les programmes axés sur le marché du travail sont autant d'éléments qui traduisent la recherche d'une meilleure employabilité des jeunes.

¹⁴ Christopher T. King et coll. : «Training programme success for adults and out-of-school youth: A tale of two states», dans Burt S. Barnow et Christopher T. King (directeurs de publication) : *Improving the odds: Improving the effectiveness of publicly funded training* (Washington, DC, Urban Institute Press, 2000). Ces conclusions ont été corroborées par les résultats récents d'une évaluation faite dans le cadre d'un programme de remise au travail des chômeurs.

Le développement de l'éducation, qu'elle soit générale ou professionnelle, a sans aucun doute aidé les individus à échapper au chômage et au sous-emploi, mais il n'a pas résolu globalement le problème du chômage des jeunes: des mesures supplémentaires sont nécessaires pour stimuler l'offre et la demande de main-d'œuvre. C'est la formation en cours d'emploi qui a produit le meilleur rendement, mais davantage dans les contextes institutionnels fortement structurés tels qu'ils existent en Allemagne et au Japon que par la multiplication des programmes ponctuels axés sur le marché du travail.

CHAPITRE IV

LA POLITIQUE DE FORMATION ET LE CHANGEMENT DES SYSTÈMES: GOUVERNANCE, DIALOGUE ET NOUVEAUX PARTENARIATS

INTRODUCTION

Nombreux sont les pays qui ont réformé radicalement leurs politiques, leurs systèmes et leurs institutions d'enseignement et de formation professionnels, souvent dans le cadre de réformes plus larges du système éducatif, afin de leur permettre de répondre de manière plus efficace aux changements du marché de l'emploi, de relever les défis qui s'annoncent et de surmonter les grandes lacunes de leurs systèmes existants. Cette modification des politiques découle d'un ajustement structurel et d'une crise budgétaire dans bon nombre d'économies en développement et en transition ainsi que, dans beaucoup d'autres, d'une redéfinition du rôle de l'Etat dans la vie économique et sociale. Certains pays sont allés plus loin que d'autres dans la voie des réformes. Quelques-uns, dont l'Australie, le Chili, l'Afrique du Sud et la Tunisie, ont été plus ambitieux, plus engagés et plus novateurs que les autres. La plupart doivent toutefois vaincre la grande inertie de leurs systèmes existants, opérer des modifications globales des comportements individuels et collectifs, et transformer les fondements de la formation et de l'apprentissage tout au long de la vie afin de répondre aux objectifs sociaux et économiques. La conduite de la mise en valeur des ressources humaines, de la formation et de l'apprentissage tout au long de la vie est *le* problème critique qui exige de la part des partenaires sociaux un engagement nouveau en matière d'amélioration des compétences et des qualifications pour l'ensemble de la population active. La Déclaration de Copenhague sur le développement social de 1996 a reconnu que la démocratie et la conduite et l'administration transparentes et responsables des affaires publiques sont les fondements du développement social durable et axé sur la population.

SOURCES ET TENDANCES DES RÉFORMES DES POLITIQUES ET DES SYSTÈMES DE FORMATION

Dans les pays les plus avancés dans ce domaine, les réformes des systèmes d'enseignement et de formation professionnels ont répondu à quatre grands objectifs qui traitent certaines des questions les plus difficiles en matière de mise en valeur des ressources humaines et de formation: i) améliorer l'accès à l'instruction de base et la qualité de cette instruction en tant que fondement de l'employabilité et de l'éducabilité des personnes; ii) réformer le système de formation et les institutions et programmes chargés d'améliorer la mobilité des personnes et la flexibilité sur le marché de l'emploi; iii) réformer et élargir l'offre de formation spécifique liée à l'emploi, qui aide les personnes à se faire une place et à conserver et améliorer en permanence leur

situation sur des marchés de l'emploi en rapide mutation; iv) améliorer les résultats de l'enseignement et de la formation professionnels pour les catégories de personnes qui, jusqu'ici, en étaient exclues et ont dès lors été reléguées dans des emplois médiocres et, plus généralement, n'ont eu que des possibilités d'emploi limitées. Il subsiste toutefois d'importantes difficultés, s'agissant de réaliser entièrement ces objectifs, d'opérer les changements institutionnels nécessaires, de susciter chez les partenaires sociaux un engagement nouveau sur les plans social et économique, et de tirer parti des changements du monde du travail (entreprises en adaptation constante) et des nouvelles technologies de l'information et des communications pour élever le niveau de l'apprentissage. Les tendances générales de ces réformes dans diverses régions du monde sont analysées ci-dessous.

*Les changements déterminés par la demande:
la formation en tant qu'investissement*

L'objectif poursuivi par les réformes a consisté à opérer une modification de système, ou de *paradigme*, de manière à rendre les institutions et les programmes de formation sensibles à la demande économique et aux besoins sociaux plutôt qu'aux seuls aspects de l'offre. De nombreux programmes existants ont été maintenus en vie sans se soucier s'ils répondaient ou non aux besoins des entreprises et des personnes. Etant donné qu'il faut choisir entre les dépenses affectées à la formation et d'autres investissements, il y a lieu de justifier les premières en montrant qu'elles répondent à certains critères économiques et sociaux: la formation débouche sur des résultats suffisants, notamment des améliorations de l'emploi et de la productivité; le rendement individuel et collectif de l'investissement dans la formation est satisfaisant; les dépenses assurent des résultats de formation de grande qualité; elles garantissent aux institutions et aux programmes la capacité de réagir rapidement à l'évolution de la demande du marché et des besoins sociaux.

Elargir l'offre de formation privée et celle des entreprises. Dans beaucoup de pays, un objectif important des réformes de l'enseignement et de la formation professionnels a été l'amélioration de la réactivité des programmes de formation aux changements sur le marché de l'emploi. Cet objectif a été à l'origine d'un élargissement de la formation assurée par les institutions privées de formation et par les entreprises. La formation par le secteur privé est souvent davantage axée sur le marché et, en règle générale, a pu mieux s'adapter à la demande nouvelle. En créant un environnement favorable, c'est-à-dire en favorisant la croissance économique, en offrant des incitations fiscales, en améliorant l'éducabilité des jeunes par une meilleure instruction de base, etc., les pouvoirs publics ont encouragé le secteur privé à investir dans la formation initiale et permanente, les instruments utilisés étant les crédits d'impôt, les prélèvements sur salaire, les réductions et autres mesures d'incitation. Le secteur privé en est ainsi venu à assumer un rôle accru dans la formation professionnelle et la formation spécifiquement axée sur le travail, ce qui a permis aux gouvernements de concentrer les ressources publiques dans des domaines où le secteur public offre des avantages comparatifs: éducation de base et formation initiale axée sur l'aptitude générale à l'emploi.

Dans certaines économies en expansion rapide, en particulier en Asie de l'Est et en Amérique latine, la demande de travailleurs et de techniciens qualifiés a souvent été supérieure à l'offre et le creusement de l'écart des revenus entre travailleurs qualifiés

et non qualifiés est devenu une préoccupation majeure des pouvoirs publics. La mise à niveau des compétences des travailleurs est aujourd'hui une question vitale et l'on attend de plus en plus des entreprises qu'elles offrent leur propre formation. Reste toutefois à savoir s'il faut contraindre les entreprises à le faire ou simplement les y encourager. Les données relatives à l'Indonésie, à la Malaisie et au Mexique montrent que les entreprises offrent plus souvent une formation lorsqu'elles sont de taille importante, que leurs travailleurs ont un niveau d'instruction élevé et qu'elles investissent dans les technologies nouvelles.

Renforcement des liens entre entreprises, institutions de formation, et écoles. Dans bon nombre de pays, les réformes ont encouragé une collaboration accrue entre écoles ou institutions, d'une part, et entreprises, d'autre part. Dans certains pays, ces réformes ont consisté à adopter des systèmes d'alternance entre périodes de formation et périodes d'apprentissage; les écoles et les institutions s'emploient à améliorer la formation en ce qui concerne les compétences professionnelles transférables, tandis que les entreprises se chargent de la formation pratique spécifique à l'entreprise. Une nouvelle politique de l'environnement, une nouvelle manière globale de voir les choses ainsi que la participation des entreprises aux organes de décision au niveau des écoles, des institutions et des secteurs sont autant d'éléments qui favorisent cette complémentarité entre les écoles et les entreprises. Les réformes ont donc amélioré la qualité de la formation et diminué ses coûts, l'organisation de la formation coûteuse et lourde en matériel étant désormais à la charge des entreprises.

Certains pays n'ont toutefois pas de tradition de formation en entreprise et souffrent d'une infrastructure d'éducation et de formation déficiente, et la transposition directe des modèles de formation existants (notamment le système allemand dual) dans des pays tels que l'Indonésie et le Togo a connu un succès mitigé. Un moyen plus efficace de mettre en place des partenariats réalistes entre entreprises et institutions pourrait consister à engager un dialogue social en vue d'étudier et de mettre en œuvre des mécanismes de collaboration adaptés aux besoins et aux circonstances spécifiques du pays ainsi qu'aux capacités des partenaires.

Décentralisation des décisions concernant la formation. Les réformes des systèmes de formation se sont efforcées de décentraliser les choix d'orientation, la programmation et la gestion de la formation institutionnelle vers le niveau régional, sectoriel et local, voire vers les diverses institutions de formation. La réactivité des programmes aux besoins du marché local de l'emploi est le principal avantage escompté de la décentralisation, en particulier dans les pays qui ont déjà décentralisé leur administration publique dans le cadre de réformes démocratiques, notamment en Afrique.

Financement de la formation selon les résultats obtenus. Cette mesure peut constituer, pour les prestataires publics et privés, une puissante incitation à améliorer la qualité de leur formation et sa concordance avec les besoins des entreprises et avec la demande créée par les programmes des politiques sociale et de l'emploi. Au Royaume-Uni et aux États-Unis, l'octroi d'aides publiques est subordonné aux résultats obtenus par les prestataires de formation en matière d'embauche et de maintien en fonctions des diplômés, et non pas simplement aux taux d'inscription ou au nombre d'heures de cours dispensées. Les institutions ne peuvent toutefois dépendre exclusivement d'un financement lié aux résultats: en effet, elles ne peuvent influencer sur l'existence ou non d'emplois à pourvoir sur le marché. En outre, elles pourraient être tentées de ne retenir, comme participants à leur programme, que les meilleurs stagiaires et les plus aptes à trouver du travail, ce qui serait évidemment contraire au but poursuivi.

S'attaquer au problème du chômage

L'augmentation du chômage est devenue un phénomène commun à la fois à l'Europe, aux pays en transition et à de nombreuses économies en développement.

S'agissant des économies en transition, celles-ci ont réussi, dans une certaine mesure, à résoudre le problème de l'inadéquation entre l'offre et la demande de formation. En Hongrie, par exemple, l'évaluation des programmes de formation de reconversion semble indiquer que la réforme des programmes scolaires, l'élargissement de leur contenu global et le report de l'âge de la spécialisation professionnelle ont eu pour effet une meilleure concordance entre travailleurs et entreprises. En revanche, ces pays ont moins de succès en ce qui concerne la formation des chômeurs vu, en particulier, les possibilités d'emploi limitées en ce qui les concerne.

Beaucoup de pays développés confrontés au chômage croissant des adultes ont injecté massivement des ressources dans la formation axée sur le marché de l'emploi. En outre, le droit aux prestations de chômage y a souvent été lié, fût-ce avec un succès mitigé, à l'obligation de suivre une formation de remise à niveau ou de reconversion. Les programmes de formation qui ont le plus de chances de succès sont ceux :

- qui se fondent sur une analyse approfondie de la demande de qualifications nouvelles, de manière à faciliter le passage du chômage à l'emploi dans des secteurs et des activités en expansion; cette analyse peut provenir des systèmes d'information sur le marché de l'emploi et sur la formation, des conseils sectoriels, régionaux et locaux, ou de prévisions économiques;
- dans lesquels la durée et la qualité de la formation suffisent à assurer une qualification reconnue et appréciée par les employeurs et, partant, une modification effective des perspectives d'emploi;
- qui présentent des liens étroits avec les systèmes de production grâce au parrainage par les employeurs ou à l'intégration d'une composante importante liée au poste de travail;
- dans lesquels des mesures négociées et convenues par les parties concernées sont prévues pour les chômeurs et les travailleurs victimes de suppressions d'emplois.

De nombreux pays adoptent actuellement des *programmes de formation modulaires axés sur les compétences* qui facilitent le passage des travailleurs d'une entreprise et d'une activité à l'autre. Le Bélarus, la Fédération de Russie et l'Ukraine, par exemple, ont recours, pour améliorer la formation destinée aux chômeurs, aux Modules de qualifications pour l'emploi (MQE) du BIT. Les MQE sont une méthode de formation souple, déterminée par la demande et axée sur les emplois, qui offre une analyse des emplois fondée sur les compétences, une évaluation des besoins réels des stagiaires, un apprentissage centré sur le stagiaire et des documents pédagogiques spécialement conçus. Elle facilite la mise au point et la réalisation concrète d'une formation et d'un recyclage qui répondent aux besoins spécifiques des différents groupes cibles, essentiellement d'adultes, dont la formation ne peut d'ordinaire être assurée par les voies classiques. L'expérience de ces pays semble indiquer que cette méthode offre un meilleur accès à la formation et au recyclage liés à l'emploi et en améliore la performance et l'efficacité.

Améliorer la qualité et l'efficacité de la formation

De plus en plus, on applique aux programmes de formation des considérations de qualité qui sont utilisées comme critères pour l'affectation des ressources de formation, la concurrence entre prestataires de formation devenant plus vive, en particulier sur le marché de la formation permanente. Le contrôle de la qualité est opéré en recourant à des indicateurs de performance qui permettent de surveiller les institutions et les programmes de formation. Ces indicateurs assurent la cohérence, la comparabilité et le retour d'informations sur les bonnes pratiques, et servent ainsi de base à l'évolution et à la planification futures. Dans certains pays (notamment en France et en Allemagne), on a de plus en plus recours aux processus de qualité de la norme ISO 9000 en vue de garantir le niveau de qualité de la formation et l'efficacité des entreprises. Les dispensateurs de formation qui se disputent le marché de la formation permanente, notamment dans l'Union européenne, cherchent à obtenir l'accréditation de la norme ISO 9000. Dans d'autres pays (Royaume-Uni, Etats-Unis), l'évaluation de la qualité se fonde sur les points de référence atteints ou sur l'accomplissement avec succès d'unités de cours modulaires certifiées. Les mécanismes internes de contrôle de la qualité utilisés pour l'évaluation des institutions de formation associent l'autonomie et l'assurance de la qualité et sont attrayants pour les prestataires tant publics que privés. Souvent aussi, les renseignements que communiquent les employeurs concernant la capacité et la compétence des personnes embauchées après avoir suivi avec succès des programmes de formation sont utilisés pour mesurer la qualité de ces programmes.

La *certification* des compétences et des qualifications des travailleurs est l'équivalent, au niveau personnel, du contrôle de qualité et gagne de plus en plus en importance chez de nombreux prestataires, dans le cadre du passage à l'éducation et à la formation continues axées sur le marché. La certification a pour objectif de rendre les marchés internes et externes de l'emploi transparents, de faciliter l'égalité d'accès des travailleurs à ces marchés et leur mobilité sur ceux-ci, et de promouvoir la transférabilité des compétences et l'efficacité de la gestion des ressources humaines dans les entreprises. Elle est aussi un outil important pour améliorer la pertinence de la formation initiale et permanente (tant structurée que non structurée), pour cibler la formation vers les groupes qui ont des besoins spécifiques, et pour améliorer et faciliter l'orientation au cours de la carrière du travailleur.

Bon nombre de pays (notamment l'Australie et le Mexique) et de sous-régions économiques (telles que l'ANASE) adoptent actuellement, en collaboration avec les partenaires sociaux, des méthodes et des systèmes nouveaux pour la validation et la reconnaissance de l'apprentissage antérieur et de l'acquisition non traditionnelle de compétences et de qualifications. Au Japon, l'abandon progressif, tel qu'on le note actuellement, de l'emploi à vie dans une même entreprise a créé la nécessité de revoir les mécanismes bien établis au niveau des entreprises dans le pays pour la reconnaissance des compétences et des qualifications antérieures. L'Union européenne a adopté un «passeport des compétences» et mis l'accent sur la validation et l'évaluation des compétences polyvalentes dans différents contextes de travail. En Amérique latine et dans les pays du Maghreb, les systèmes existants de certification des compétences doivent aujourd'hui être revus à la lumière de l'importance nouvelle donnée aux qualifications.

Développer l'investissement dans la formation et partager les coûts

De plus en plus, le capital humain est considéré comme un élément déterminant majeur de la richesse et du bien-être des nations et de leurs populations. L'expérience de plusieurs économies asiatiques démontre que l'utilisation effective de l'éducation et des compétences des travailleurs dépend de la demande du marché pour leurs services¹. Cette demande va probablement se modifier rapidement. Les crises graves en Asie et dans certaines économies d'Amérique latine ont montré récemment que l'investissement dans la mise en valeur des compétences nouvelles doit se faire *de manière permanente* afin d'aider les travailleurs licenciés à trouver un nouvel emploi mais aussi de permettre à ceux qui travaillent de conserver le leur. Ces investissements sont particulièrement importants pour les travailleurs situés dans des pays qui n'offrent qu'une protection et une sécurité limitées en matière d'emploi.

On affirme souvent que les pays n'investissent pas assez dans leurs ressources humaines. L'ajustement structurel, les crises budgétaires et l'abandon progressif par l'Etat du financement direct de la formation ont largement confirmé cette affirmation. De plus en plus, on compte que les entreprises et les citoyens supporteront une grande part de la charge de l'investissement dans la formation. Des sources non traditionnelles d'investissement sont exploitées et des mécanismes nouveaux de partage des coûts entre l'Etat, les entreprises, les employeurs, les travailleurs et les demandeurs d'emploi sont actuellement définis qui visent à élargir et à diversifier l'assiette des ressources destinées à la formation.

Tout en continuant à soutenir directement la formation initiale et générale qui vise l'aptitude à l'emploi, la politique publique tend en particulier, par le recours aux incitations financières et non financières, à inciter les entreprises, les personnes, les prestataires privés de formation et les autres acteurs à investir davantage dans la formation liée à l'emploi et dans la formation permanente. Par ailleurs, certaines politiques encouragent aujourd'hui les institutions publiques d'enseignement et de formation professionnels à mobiliser des fonds supplémentaires au niveau local en vue d'élargir l'assiette globale des ressources destinées à la formation.

Certains pays (le Chili et la Suède, par exemple) ont privatisé partiellement leur système de formation. On attend des institutions publiques de formation qu'elles vendent leurs services sur le marché afin de couvrir une partie de leurs besoins en ressources. Pour le faire de manière efficace, il faut que les institutions intègrent la notion de performance. Elles doivent se doter d'un statut nouveau, adopter des pratiques de gestion nouvelles et modifier les conditions contractuelles du personnel de formation. Les pouvoirs publics peuvent aussi subordonner le financement de l'enseignement et de la formation professionnels à la condition que les bénéficiaires, c'est-à-dire les entreprises et les personnes, couvrent une partie des coûts de formation sous la forme de «fonds de contrepartie» ou du «cofinancement». C'est en particulier lorsqu'ils veulent encourager l'introduction de nouveaux programmes de formation que les gouvernements ont recours à ce type de programmes d'incitation.

Dans de nombreux pays, ceux qui définissent les politiques publiques ont régulièrement recouru aux *prélèvements*, ce qui ajoute une nouvelle source de finan-

¹ D. Mazumdar, P. Basu: *Macroeconomic policies, growth and employment: The East and South-East Asian experience* (Genève, BIT, 1994).

cement sans porter gravement atteinte aux sources existantes. En règle générale, les prélèvements nécessitent toutefois des capacités importantes de gestion et imposent un suivi et une évaluation difficiles de la formation entreprise. Ils se sont avérés tout à fait efficaces dans les pays à revenu moyen, dans lesquels les capacités des entreprises et des administrations sont suffisamment développées. Ils conviennent tout particulièrement dans le cas de la formation permanente et de la formation de reconversion et lorsque les fonds de formation gérés par les partenaires sociaux attribuent les ressources sur la base de critères de qualité, de pertinence et d'égalité. Toutefois, ce sont généralement les grandes entreprises qui, plus que les petites, bénéficient des prélèvements et des incitations, notamment des systèmes d'exemption du prélèvement et des subventions liées aux prélèvements. Les grandes entreprises disposent de capacités et de ressources qui leur permettent de mettre en place leurs propres systèmes de formation, d'adapter les programmes à leurs besoins spécifiques et de fidéliser ainsi leur personnel. Ces éléments sont souvent absents dans les petites entreprises.

Les *conventions collectives* librement conclues sont utilisées de plus en plus pour accroître les contributions des entreprises au-delà de toute contribution obligatoire éventuelle. C'est le cas, en particulier, pour les pays à revenu moyen ou élevé qui possèdent un secteur des entreprises bien développé et un système performant de négociation collective au niveau sectoriel ou professionnel. En outre, les employeurs comme les travailleurs de ces pays saisissent toute l'importance de la formation pour le maintien de la productivité, de la compétitivité et de l'employabilité.

Les réformes de l'enseignement et de la formation professionnels prévoient de plus en plus souvent que ce sont les *personnes* qui doivent, en tout ou en partie, financer leur formation. Traditionnellement, la formation par l'apprentissage se fonde sur le principe selon lequel ce sont les bénéficiaires qui doivent payer. Faire supporter la formation par les travailleurs est une incitation puissante à l'organisation de formations par les entreprises et peut être à l'origine de nombreuses formations supplémentaires. Bon nombre de pays développés et en développement exploitent également cette source de financement pour la formation postsecondaire des ingénieurs et des techniciens.

L'existence d'institutions privées de formation florissantes dans les pays à revenu faible ou moyen témoigne de la volonté des personnes d'investir, là aussi, dans leur propre formation. Toutefois, le niveau élevé et croissant des droits d'inscription peut empêcher les étudiants les plus démunis d'accéder et de participer aux formations. C'est la raison pour laquelle un certain nombre de pays ont adopté des programmes de bourses et de prêts subventionnés pour la formation, et ont supprimé les distorsions entre enseignement et formation professionnels et enseignement général pour ce qui est des subventions et des droits d'inscription, ces distorsions pouvant être défavorables aux étudiants qui suivent un enseignement ou une formation professionnels. Les possibilités de financement par les bénéficiaires de leur propre formation sont particulièrement importantes dans des domaines de compétence en expansion rapide comme l'informatique, notamment la programmation de logiciels et la maintenance électronique. Dans les pays en développement plus pauvres, tels que la République-Unie de Tanzanie et le Zimbabwe, les marchés privés de la formation se sont étendus rapidement, étayés par la demande soutenue de formation.

GOUVERNANCE ET PARTENARIATS DANS LA FORMATION:
VERS DES RÔLES ET DES RESPONSABILITÉS NOUVEAUX

L'échec persistant des formations organisées par les pouvoirs publics, s'agissant de produire les résultats souhaités et de répondre aux besoins du marché, et le fait que les entreprises ne sont pas parvenues à garantir un accès large et équitable aux possibilités de formation, mettent les décideurs devant l'obligation de rechercher de nouvelles politiques de formation et de nouvelles structures de gouvernance. De plus en plus, les responsables politiques admettent que la responsabilité de la mise en valeur des ressources humaines et de la formation doit être assurée en partenariat par l'Etat, les entreprises, les partenaires sociaux et les travailleurs à titre personnel. Le rôle de l'Etat doit consister à définir les objectifs à long terme de la mise en valeur des ressources humaines et à formuler, en collaboration avec les partenaires sociaux, des politiques qui créent l'environnement de base de l'investissement conjoint et de l'exécution d'une formation qui soit à la fois efficace et équitable. L'Etat, en recentrant son rôle, doit s'employer à développer par anticipation l'aptitude générale à l'emploi des travailleurs par l'éducation de base et la formation initiale. Les entreprises et les personnes doivent assumer conjointement la responsabilité du maintien de l'aptitude à l'emploi au moyen de l'éducation et de la formation permanentes et investir davantage à cette fin. Ce sont au premier chef les entreprises qui devront prendre en charge la majeure partie de la formation initiale spécifique en vue de faciliter le passage de l'école au travail. En outre, l'Etat possède une fonction importante d'*accompagnement* qu'il convient de renforcer, et notamment de facilitation de l'accès aux possibilités de formation pour les chômeurs, les femmes et les travailleurs handicapés ou ayant des besoins spécifiques, autant de catégories qui ont toujours été insuffisamment prises en compte. Il est donc de plus en plus vital de créer un cadre institutionnel, un environnement et une culture qui incitent au dialogue permanent dans la poursuite de ces objectifs d'anticipation et de facilitation de la formation. Dans bon nombre de pays, en particulier dans les pays en développement, les partenaires sociaux doivent améliorer leur capacité d'engager un dialogue constructif sur la formation. Cette nécessité a été largement reconnue lors des réunions consultatives régionales tripartites de l'OIT sur la mise en valeur des ressources humaines, organisées en 1999.

Nouvelle répartition des rôles entre l'Etat et le secteur privé

Ces derniers temps, la redéfinition du rôle de l'Etat, la place de plus en plus importante que prend le secteur privé, la tendance à la démocratisation et le développement de la société civile dans certains pays africains et en transition ont accéléré le processus de réforme de l'enseignement et de la formation professionnels et fourni une base nouvelle pour leur gouvernance. Lorsqu'il s'agit de revoir et d'ajuster les politiques en matière d'enseignement et de formation professionnels, une question qui est souvent posée est la suivante: quel doit être le rôle des pouvoirs publics, de l'entreprise, des travailleurs et de la société civile dans la gestion, le financement, l'offre et l'évaluation de l'enseignement et de la formation professionnels?

Le passage de l'enseignement et de la formation professionnels contrôlés par l'Etat, centralisés et déterminés par l'offre, à un système décentralisé et davantage déterminé par le marché est généralement progressif. Il peut y avoir, dans un même pays, des différences dans la gouvernance et dans d'autres aspects de l'enseignement

et de la formation professionnels selon le secteur, la branche d'activité et la région. En pratique, les rôles respectifs des pouvoirs publics et du secteur privé, s'agissant d'assurer l'enseignement et la formation professionnels, dépendront notamment du niveau de développement économique du pays, de la force de son secteur privé et de l'image qu'on s'y fait des fonctions de base des pouvoirs publics. L'enseignement et la formation professionnels déterminés par l'offre et dominés par l'Etat restent la règle dans les pays en développement à faible revenu, où le secteur privé et le marché de la formation sont peu développés, alors que l'enseignement et la formation professionnels déterminés par la demande et axés sur le marché gagnent rapidement du terrain dans les pays industrialisés.

Deux grandes considérations sous-tendent le rôle de l'Etat dans la formation. Premièrement, il incombe à l'Etat de veiller à ce que tous les citoyens aient également accès à l'éducation et à la formation. Deuxièmement, l'Etat doit prendre au moins partiellement à sa charge le coût de la formation, dès lors que l'ensemble de la société en bénéficie. Les gouvernements se sont principalement souciés d'organiser l'éducation et la formation initiales pour les jeunes ainsi que les programmes de formation et de recyclage pour les chômeurs et les personnes défavorisées.

Le secteur privé a joué de tout temps un rôle majeur dans le développement des connaissances et des compétences dont il a besoin. Dans bon nombre de pays en développement et dans certains pays développés, le système de l'apprentissage demeure une des grandes sources de formation. Dans un grand nombre de réformes de l'enseignement et de la formation professionnels, il constitue la base pour la constitution de partenariats nouveaux entre l'Etat, les institutions de formation et les entreprises dans les secteurs moderne et informel. Les systèmes structurés et réglementés d'apprentissage, comme le système dual en Allemagne et la formation en alternance en France et dans d'autres pays européens, sont d'excellents exemples de la collaboration public/privé en matière de formation. Ces systèmes combinent la formation en cours d'emploi par les entreprises et l'enseignement et la formation professionnels dans les écoles et les institutions. Il n'empêche que l'importance de la participation du secteur privé à l'enseignement et à la formation professionnels a différé fortement d'un pays à l'autre.

Le besoin croissant de formation permanente tout au long de la vie active a incité les gouvernements à faire participer davantage le secteur privé à l'enseignement et à la formation professionnels et à développer la formation déterminée par le marché, plus sensible à la demande. Un lien est aujourd'hui établi entre le contenu de la formation et les besoins des entreprises, et les coûts sont perçus auprès des bénéficiaires. Des critères de qualité sont appliqués de plus en plus à la formation, dans le but d'en améliorer l'efficacité. Toute une série d'organismes régionaux ou locaux, sectoriels ou industriels jouent un rôle plus important en tant que dispensateurs de la formation, tandis que le rôle des autorités publiques centrales de formation perd en importance. Le secteur privé est, lui aussi, invité à participer à la définition de la politique de formation.

Dans certains pays (Chine, Royaume-Uni et Etats-Unis, par exemple), la majeure partie de la formation est menée par le secteur privé, les pouvoirs publics se bornant à déterminer le cadre global et à fournir les incitations nécessaires en vue d'encourager les initiatives collectives. Les institutions publiques d'enseignement et de formation professionnels sont soumises aux mêmes mécanismes du marché que les prestataires privés. Les autorités locales, les organismes sectoriels et industriels, voire les diverses institutions elles-mêmes assument une responsabilité croissante dans l'élaboration des programmes de formation.

Parallèlement au développement de l'industrie, des institutions autonomes de formation professionnelle ont été créées partout dans le monde en dehors du système éducatif classique. Elles appartiennent tantôt au secteur public, tantôt au secteur privé (organisations bénévoles sans but lucratif, organismes privés à but lucratif, entreprises ou associations d'employeurs dans le cas des petites entreprises et des artisans). Beaucoup de grandes entreprises, conscientes de l'importance d'une main-d'œuvre suffisamment qualifiée et peu satisfaites de la qualité de la formation des travailleurs assurée par le système d'enseignement et de formation professionnels, ont créé leurs propres centres de formation. Elles appliquent par ailleurs leurs propres politiques de gestion des ressources humaines et de formation et assurent une formation pour leurs fournisseurs et leurs filiales à l'étranger. En cas de restructuration majeure de la production et de l'emploi, des plans de formation sont élaborés qui font l'objet d'un accord collectif.

Les parties prenantes privées et leurs avantages comparatifs

Les entreprises dépendent du marché et doivent pouvoir réagir rapidement aux changements. Elles possèdent dès lors précisément la qualité dont sont dépourvus les systèmes publics d'enseignement et de formation professionnels: la capacité d'assurer les compétences pratiques, en milieu de travail, qui correspondent aux exigences du marché. La formation assurée par les entreprises est souvent pertinente, adaptée et efficace. Cela étant, bon nombre d'entreprises poursuivent surtout des objectifs à court terme d'amélioration de la productivité et des bénéfices. Leur formation est souvent spécifique à une activité et axée sur les travailleurs les plus qualifiés, et n'améliore pas nécessairement la flexibilité du travailleur et sa mobilité sur le marché de l'emploi. Elle peut aussi ignorer des besoins de formation qui revêtent une importance stratégique à long terme pour l'économie dans son ensemble. La formation par les entreprises exclut souvent les chômeurs, les travailleurs indépendants et les travailleurs du secteur informel. Les *organisations d'employeurs* peuvent jouer un rôle important, en exprimant les préoccupations des entreprises et en influant sur la politique de formation et sa gestion, en attirant l'attention sur le besoin d'investissement à long terme dans la formation permanente et en encourageant l'apprentissage à l'intérieur des entreprises. On trouve, dans le secteur privé, diverses organisations d'employeurs, chambres de commerce, associations spéciales pour les petites entreprises, etc. qui opèrent aux niveaux national, sectoriel, de l'industrie et local.

Le *secteur bénévole sans but lucratif* présente l'avantage d'être en mesure de toucher effectivement le niveau de base, même dans les régions les plus éloignées, et de fournir un accès à la formation aux catégories les plus pauvres et les plus défavorisées de la population. Ces zones et ces groupes présentent souvent peu d'intérêt pour la plupart des entreprises et sont difficilement accessibles par les grands prestataires publics de formation. Cela étant, les organismes bénévoles ont souvent fourni une formation qui n'a qu'un impact nul ou limité. Il est nécessaire que la politique publique appuie le développement de capacités meilleures dans le secteur bénévole de la formation.

Les *travailleurs et les stagiaires* jouent un rôle majeur dans la gestion de leur propre apprentissage et l'investissement dans leur développement personnel. Les *organisations de travailleurs* et les comités d'entreprise peuvent contribuer de manière importante à garantir l'accès de leurs membres à la formation aux compétences larges

et transférables qui améliorent leur mobilité. Ils peuvent aussi faire entendre la voix de ceux qui n'ont pas un emploi formel (les chômeurs, les travailleurs indépendants, les travailleurs du secteur informel) et promouvoir une culture de l'apprentissage chez les travailleurs.

Fonctions de base des pouvoirs publics et renforcement du rôle du secteur privé

Une des grandes tâches de l'*Etat* consiste à créer un milieu favorable permettant aux entreprises et aux personnes d'investir dans la formation. Il doit, pour cela, mettre en œuvre des politiques économiques qui soutiennent la croissance économique et la création d'emplois. Il peut également inciter à adopter une vision plus large et à plus long terme de la politique nationale de formation, et veiller à assurer un équilibre entre efficacité et équité de la formation. L'*Etat* peut être lui-même un important dispensateur de formation. Les organismes publics se livrent souvent, aux niveaux national, régional et local, à des activités d'éducation et de formation qui concernent la planification du développement, l'enseignement, le développement rural et industriel, la santé et l'agriculture.

Les partenariats pouvoirs publics/entreprises que l'on trouve partout dans le monde mettent en évidence l'impact non négligeable que peut avoir l'action menée en collaboration sur la définition des politiques, l'offre de formation et le partage des coûts. Ces partenariats ont été particulièrement utiles lorsque les coupes sombres opérées dans les dépenses publiques et les mesures d'économie adoptées par les entreprises ont dissuadé d'investir dans la formation, et aussi lorsque les incertitudes sur le plan de l'emploi et les imperfections du marché ont découragé les personnes de financer leur propre formation. La décentralisation a favorisé l'autonomie et l'efficacité des institutions et encouragé la collaboration et l'implication active de multiples parties prenantes au niveau local. Elle a aussi amené une meilleure coopération et une meilleure communication entre les institutions d'éducation et de formation.

Les entreprises se concentrent généralement sur la formation spécifique à l'activité de leurs travailleurs permanents. Les petites et moyennes entreprises offrent une formation principalement dans le but de susciter des améliorations rapides de la productivité. Pour que le secteur privé assume son nouveau rôle complémentaire dans la formation, il faut tirer parti de toutes les capacités et potentialités des entreprises en matière de formation des travailleurs. Il appartient aux pouvoirs publics de promouvoir, chez les partenaires sociaux, une culture de la mise en valeur des ressources humaines et de la formation, et de prévoir des mesures d'incitation qui pousseront les entreprises à atteindre et à réaliser les niveaux souhaités de formation permanente et préalable à l'embauche.

Mettre au point un cadre institutionnel et développer l'aptitude des acteurs au dialogue et au partenariat

Les systèmes de formation de nombreux pays s'appuient de plus en plus sur des structures décentralisées et des partenariats stratégiques. Un objectif essentiel consiste à créer une culture commune de l'apprentissage et de la formation qui regroupe les pouvoirs publics, les entreprises, les personnes et la société civile. Reste à savoir si le secteur privé a la volonté et la capacité d'assumer une plus grande responsabilité dans la formation que ne l'ont généralement fait les pouvoirs publics et d'aider

ceux-ci à se recentrer sur leurs tâches fondamentales: réglementer, promouvoir et faciliter la formation et jouer avec plus d'efficacité leur rôle de facilitation. Quoi qu'il en soit, l'Etat reste globalement responsable, face à ses citoyens, de la qualité et des résultats de la formation, en particulier lorsque celle-ci est financée au moyen des deniers publics. Les pouvoirs publics doivent aussi pallier les imperfections du marché qui faussent l'accès à la formation, en particulier pour les personnes ayant des besoins spécifiques.

L'existence d'une tradition de dialogue et de négociation tri- ou bipartite sur les questions sociales s'est généralement avérée décisive pour la création de partenariats de formation efficaces. Ce fut particulièrement le cas lorsque la prise de décisions a été déléguée aux divers secteurs et aux entreprises. Les pouvoirs publics s'occupent de moins en moins de la supervision et de l'organisation directes de la formation. Ils concentrent plutôt leurs activités sur la définition des politiques, le contrôle de la qualité et la réglementation. Ils encouragent par ailleurs le dialogue social en matière de formation en rassemblant divers groupes d'intérêts et divers experts en vue de s'accorder sur le type de formation à assurer, et les bénéficiaires et les prestataires à retenir. Il a été fait appel à des groupes de conseil de l'industrie aux niveaux national et régional, à des fonds de formation et à l'encouragement de la concurrence entre prestataires en vue de promouvoir le dialogue social sur la formation.

La combinaison de la formation déterminée par la demande et conçue dans le cadre d'un partenariat collectif entre les groupes directement affectés, d'une part, et du soutien et du suivi par les pouvoirs publics, d'autre part, s'est avérée être une formule éprouvée pour assurer une formation performante et efficace, pour autant que les conditions suivantes soient réunies: une bureaucratie réduite et une définition claire des rôles, tâches, objectifs, responsabilités et attentes des organisations et des personnes qui font partie de la structure décentralisée; les compétences requises en matière de gestion et de comptabilité; des procédures souples de surveillance et de signalement des dépenses et des coûts; un processus décisionnel fondé sur des objectifs et des priorités précis plutôt que sur ceux de groupes d'intérêts particuliers ou sur l'intérêt propre; un marché du travail et un système d'information sur la formation efficaces; un système transparent d'évaluation de la performance des programmes de formation; la certification. La décentralisation suppose que les membres de la collectivité locale saisissent le rôle nouveau des pouvoirs publics en tant qu'intermédiaires et que commanditaires partiels de la formation, ainsi que les compétences et les responsabilités des divers acteurs dans la structure de formation nouvelle et davantage décentralisée.

L'existence d'une culture de dialogue social et de conventions collectives (libres, ou contraignantes comme en France) pour la résolution des problèmes sociaux, d'emploi et de travail au niveau de l'entreprise, du secteur ou de la nation a encouragé la participation des partenaires sociaux à la définition de la politique et à l'investissement conjoint dans la formation. La formation, sujet généralement non controversé, a été un catalyseur du dialogue social tri- ou bipartite constructif ainsi que de la négociation collective portant sur d'autres questions sociales, économiques et d'emploi. On en trouve un bon exemple dans la négociation bipartite sur la formation permanente en Espagne, qui a débouché sur un accord national avec le gouvernement. Le dialogue sur la formation permanente a également produit des résultats dans les pays en développement dans lesquels la démocratie a progressé récemment, en particulier en Afrique.

Il convient d'élargir le dialogue. Celui-ci doit promouvoir de nouveaux objectifs, par exemple, favoriser l'employabilité des travailleurs et l'intégration de tous dans la nouvelle société du savoir et de la technologie.

*La formation pour les groupes et les secteurs ayant des besoins spécifiques:
le rôle des partenaires*

Dans les pays en développement, les grandes entreprises du secteur moderne n'utilisent qu'une petite partie de la main-d'œuvre. Le gros de la population active n'a pas accès aux programmes de formation organisés par les entreprises. Dans les pays industrialisés, les grandes entreprises occupent de moins en moins de personnes et de plus en plus de travailleurs et de catégories de travailleurs n'ont pas ou peu accès aux possibilités de formation. Il s'agit notamment des jeunes, des femmes, des travailleurs dont l'emploi a été supprimé ou qui risquent de perdre leur emploi, des travailleurs à temps partiel et à domicile, et des travailleurs ayant des besoins spécifiques (notamment les travailleurs handicapés ou appartenant à des minorités ethniques).

Pour les nouveaux venus sur le marché du travail, la formation doit améliorer l'aptitude générale à l'emploi et les familiariser avec le monde du travail. Pour les travailleurs dont l'emploi a été supprimé et les chômeurs, il faut prévoir une formation de reconversion afin de faciliter leur réinsertion sur le marché du travail. Les chômeurs peu qualifiés et de longue durée, en particulier, ont besoin d'une formation qui améliore leur employabilité. La formation ciblée sur les chômeurs et les travailleurs évincés doit s'inscrire dans un ensemble complet de services de soutien qui les aide à trouver, à obtenir et à conserver un emploi.

Les mécanismes de formation ciblés, financés par les pouvoirs publics, sont souvent la seule possibilité ouverte à ces catégories. Ces programmes peuvent favoriser l'égalité en matière de succès sur le marché du travail en aidant les travailleurs les plus défavorisés à améliorer leur aptitude à l'emploi. Cela étant, la formation financée par les pouvoirs publics n'a pas toujours atteint cet objectif. Il faut que cette formation soit pertinente, c'est-à-dire organisée dans les domaines de compétences pour lesquels il existe une demande avérée sur le marché, et elle doit fournir les compétences entrepreneuriales et commerciales qui aideront ces personnes à accéder au travail indépendant. La formation ne peut à elle seule garantir une issue favorable si elle ne s'appuie pas sur d'autres mesures et d'autres programmes axés sur le marché de l'emploi. Un environnement macroéconomique favorable qui stimule et maintient la demande de main-d'œuvre est essentiel.

Les programmes de formation axés sur le marché du travail et orientés vers les catégories ayant des besoins spécifiques sont les plus efficaces lorsqu'ils sont étroitement liés aux besoins des entreprises en matière de qualifications et de compétences. Il faut pour cela que les entreprises participent à l'identification des pénuries de qualifications et des besoins futurs en matière de formation. Les pouvoirs publics peuvent adopter des mesures d'incitation qui encouragent les entreprises à fournir aux membres de ces catégories cibles, en particulier aux jeunes, une exposition suffisante au monde du travail dans le cadre de programmes axés sur le marché de l'emploi.

Dans de nombreux pays, les *petites entreprises* offrent rarement une formation à leurs travailleurs. Beaucoup de facteurs sont défavorables à la formation dans les petites entreprises, notamment le manque de temps disponible pour la

formation, les coûts d'opportunité élevés, la capacité technique et les ressources financières limitées, la crainte du «débauchage» par les entreprises plus grandes, et la méconnaissance des avantages à tirer de la présence d'une main-d'œuvre ayant suivi une formation. Les possibilités de formation sont plus réduites encore pour les travailleurs des micro-entreprises et autres entreprises du secteur informel, les petits agriculteurs et les travailleurs occasionnels du secteur rural. Les petites unités de production ont besoin de formation pour améliorer leur compétitivité, établir des liens avec les grandes entreprises en tant que clients, fournisseurs et sous-traitants et, à terme, affronter efficacement la concurrence sur les marchés internationaux.

Les grandes entreprises nouent de plus en plus souvent des partenariats avec des petites entreprises dans la chaîne de fourniture de produits et de services. La production des intrants est confiée de plus en plus en sous-traitance à de petites et micro-entreprises. Par ailleurs, il est fait appel à la sous-traitance des petites entreprises pour gérer les ventes et la distribution au consommateur des produits et des services finals. Dans les deux cas, les grandes entreprises, qui sont souvent des multinationales, assurent la formation, l'amélioration des produits et d'autres services essentiels aux entreprises de leur chaîne d'approvisionnement, en exigeant de celles-ci qu'elles se plient à des normes strictes de qualité et de délais de livraison. Les chaînes d'approvisionnement peuvent constituer une puissante voie de diffusion des technologies, des pratiques de gestion et des compétences modernes dans les petites entreprises. A Singapour, par exemple, Singer, l'entreprise de production de machines à coudre, a contribué à créer une industrie locale nouvelle grâce à des programmes de formation et de développement des compétences.

Ici aussi, la formation n'est qu'un élément parmi d'autres d'un ensemble complet de mesures d'aide et d'incitation pour les petites entreprises. Les petites unités de production peuvent survivre, se développer et créer des emplois à condition qu'elles adoptent une technologie plus avancée et ne cessent d'améliorer la qualité des produits et les pratiques de gestion. Rien de tout cela n'est possible sans une main-d'œuvre qualifiée et compétente.

L'INFORMATION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL ET L'ORIENTATION PROFESSIONNELLE

L'information sur le marché du travail est une ressource de plus en plus importante pour l'orientation de l'investissement collectif et individuel visant le développement de l'employabilité des personnes et une main-d'œuvre concurrentielle et flexible. Souvent, la qualité et la rapidité de l'information sont plus importantes que sa quantité. Elle doit être ciblée avec soin afin de répondre aux besoins de groupes particuliers de clients. Les modifications rapides de la nature du travail et des conditions du marché de l'emploi rendent plus importants encore les aspects qualitatifs de l'information sur ce marché. Le BIT a dès lors mis au point récemment un ensemble d'*indicateurs clés du marché du travail* (ICMT) tant qualitatifs que quantitatifs. L'objectif principal des ICMT est d'améliorer la comparabilité à l'échelle internationale des informations sur le marché du travail et d'aider les décideurs et les consommateurs à prendre des décisions en connaissance de cause en ce qui concerne les programmes d'emploi et de formation, et à évaluer leur efficacité.

Les informations relatives au marché du travail et à la formation

De plus en plus, l'attention se porte sur la communication d'informations et de données analytiques pertinentes, actuelles et fiables sur une vaste gamme de phénomènes qui ont trait à l'emploi, à la formation et à d'autres aspects du marché du travail. Ces informations et données doivent pouvoir guider les processus décisionnels des pouvoirs publics et des partenaires sociaux. Les besoins d'information des divers acteurs sont brièvement passés en revue ci-dessous.

- *Les employeurs, les entreprises et les travailleurs* ont besoin d'informations concernant les diverses compétences qu'offre la main-d'œuvre actuelle et l'évolution probable de la demande de compétences à l'avenir, de manière à orienter leurs décisions en matière d'investissement, de formation et de formation de reconversion.
- *Les décideurs en matière de formation* ont besoin d'informations pour orienter leurs décisions en ce qui concerne la conception et le contenu des programmes de formation. *Dans quel sens les technologies nouvelles et les nouvelles modalités d'organisation du travail sont-elles en train de modifier les activités professionnelles et les compétences? Quelles sont les implications pour la formation et le recyclage? Quels sont les domaines de compétence susceptibles de se développer et ceux qui sont en recul?*
- *Les responsables en matière d'éducation et de formation* ont besoin d'informations sur l'évolution probable des marchés du travail et la manière dont ces changements devraient influencer sur la demande de formation et de formation de reconversion. Les études qui fournissent des renseignements sur l'expérience des stagiaires sur le marché du travail peuvent aider à établir les futurs programmes de formation.
- *Les ministères du Travail, du Plan et du Développement social*, notamment, ont besoin d'informations sur les groupes de personnes sur lesquels l'aide doit être ciblée. Il leur faut aussi savoir quelle est l'incidence probable des mesures envisagées sur la création et la perte d'emplois et leurs implications sur le plan de la formation et de la formation de reconversion. En outre, ils ont besoin de renseignements qui les aideront à évaluer l'impact que ces mesures peuvent avoir sur les groupes présentant des besoins spécifiques, afin de les guider dans l'élaboration de programmes compensatoires, notamment de formation et de reconversion.
- *Les institutions et les personnes aux niveaux national, régional et international* doivent avoir accès aux informations sur le marché du travail et sur la formation. L'orientation et l'information en matière de professions sont nécessaires pour les personnes, pour les spécialistes de l'orientation professionnelle dans les institutions d'éducation et de formation, et pour les services de l'emploi. Les informations sur le marché du travail sont utilisées par ailleurs pour orienter les activités de coopération technique dans le domaine de la formation.

Dans la plupart des pays, on a abandonné l'approche classique fondée sur les besoins de main-d'œuvre, au profit d'un suivi permanent de l'évolution du marché du travail et du recours à des signaux provenant de ce marché qui permettent de déterminer les réponses nécessaires sur le plan des politiques et des programmes et d'évaluer leur impact.

Beaucoup de pays en développement s'efforcent actuellement d'améliorer leur capacité de collecte, de traitement, d'analyse et de diffusion d'informations à jour, fiables et pertinentes sur le marché du travail. Les cadres et les mécanismes institutionnels, c'est-à-dire les «systèmes d'information sur le marché du travail» (SIMT), ont recours à toute une série de moyens pour analyser ces informations. Dans certains pays africains (francophones, en particulier), les SIMT comprennent des «observatoires de l'emploi et de la formation» qui élaborent et diffusent des produits analytiques (notamment des études) qui peuvent influencer sur la formulation, le suivi et l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation et des programmes dans ce domaine. Là où les données sont absentes ou de médiocre qualité, l'observatoire les a recréées.

Les pays dotés d'observatoires de la formation et de l'emploi n'ont toujours pas les capacités, les connaissances spécialisées en matière d'analyse et les ressources financières permettant de les faire fonctionner efficacement. L'étendue, la fiabilité et la rapidité de transmission des données produites restent insuffisantes. Il est nécessaire d'accorder plus d'attention au renforcement des capacités. Il faut doter les responsables de l'élaboration des politiques et les partenaires sociaux des outils et des instruments nécessaires pour la collecte et l'analyse des données, leur donner accès à la formation, leur fournir d'autres formes d'appui technique concret pour l'application de ces outils et les aider à reproduire les expériences heureuses faites dans d'autres pays, là où cela est possible. Dans certains pays (d'Afrique, en particulier), les activités de collecte des données ont fortement subi le contrecoup des restrictions budgétaires appliquées dans le cadre des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel. Toute initiative visant à renforcer les SIMT dans ces pays requerra notamment une meilleure prise de conscience de l'importance de la collecte et de l'analyse des données dans ces domaines. Il est nécessaire de mettre au point, pour la collecte des données, des démarches rentables qui peuvent en assurer l'accessibilité économique et la durabilité. La collaboration entre les institutions qui produisent ces données et entre celles-ci et les utilisateurs peut contribuer à éviter les activités redondantes.

Les observatoires de l'emploi et de la formation ont connu des résultats mitigés. Dans certains pays (en particulier dans l'Union européenne), ils ont enregistré des réussites relatives. Dans d'autres, ces observatoires doivent encore recevoir une aide permanente dans l'exécution de leurs tâches. Certains pays ne possèdent pas le cadre institutionnel approprié pour exploiter les informations produites. L'utilisation des informations existantes reste limitée et, dès lors, l'extension, voire le maintien, de la collecte de données dans ces domaines ne se justifie guère. Il s'ensuit que les agents des offices de statistique et des ministères de l'Emploi manquent d'incitation et de moyens pour améliorer les bases de données existantes. Il est nécessaire d'aider les pays à définir et à mettre en place un cadre institutionnel approprié pour l'analyse des données et la prise de décisions.

Parmi les autres aspects préoccupants auxquels il faut s'attaquer, il y a la capacité technique du personnel, l'identification de la clientèle et des besoins en matière d'information, et la production et la diffusion des résultats en vue de répondre à ces besoins. Il y a lieu de procéder à des évaluations approfondies afin d'analyser les succès et les lacunes des observatoires et d'utiliser ces évaluations pour renforcer les capacités nationales permettant de maintenir les SIMT pour la prise de décisions collective et personnelle en matière d'emploi et de formation.

*Un nouveau rôle pour l'orientation, le conseil et la reconnaissance
des qualifications et des compétences*

Les changements généralisés du marché du travail ont mis la vie active des citoyens dans une situation de flux permanent. Ces changements modifient profondément le rôle que doivent jouer les services d'organisation des carrières. Les étudiants ont de plus en plus besoin (et les parents y comptent) de services qui les motivent à accomplir des études et à prendre de bonnes décisions en ce qui concerne le passage à l'enseignement supérieur, les possibilités de formation et leur carrière future. L'ouverture à l'apprentissage tout au long de la vie, la responsabilité personnelle accrue, la flexibilité et l'adaptabilité, certes importantes à chaque étape de la carrière, sont aujourd'hui des qualités essentielles pour les diplômés et les nouveaux actifs. De plus en plus de travailleurs ont besoin d'aide pour prendre des décisions éclairées sur le marché de l'emploi, pour évaluer leurs compétences (le *bilan de compétences* est aujourd'hui de pratique courante en France) et pour acquérir les compétences d'aptitude à l'emploi nécessaires pour réussir aujourd'hui et demain sur le marché du travail. Il existe une demande sans précédent de services d'organisation des carrières aidant à gérer le changement avec efficacité.

Les services d'organisation des carrières ont évolué dans bon nombre de pays et couvrent plusieurs spécialités:

- *L'initiation au monde du travail* fait désormais partie du programme de base des écoles et des établissements postsecondaires. Elle aide les étudiants à comprendre ce qui les motive, ce qu'ils apprécient et comment contribuer au mieux à la société. Elle leur transmet la connaissance du marché du travail; les compétences requises pour faire de bons choix en matière d'éducation, de formation et de choix de travail; les outils pour la planification de leur carrière.
- *L'orientation professionnelle*, assurée par des organismes communautaires et des praticiens privés, aide les personnes à clarifier leurs buts et leurs aspirations, à prendre des décisions en connaissance de cause, à gérer les transitions dans leur carrière, à faire face à des modifications de carrière non prévues (y compris la mise au chômage brutale), et à gérer leur aptitude à l'emploi.
- Les *conseils professionnels*, fournis par les services publics de l'emploi, les bureaux de placement locaux et les organisations de réorientation professionnelle, aident les personnes à clarifier leurs objectifs en matière d'emploi, à comprendre et à saisir les possibilités d'emploi, à prendre les bonnes décisions en matière de mise à niveau et de reconversion, et à acquérir et conserver les compétences requises pour l'emploi.

L'orientation professionnelle: le nouveau rôle des services publics de l'emploi

Les services d'organisation des carrières sont proposés en divers endroits: classes, bureaux d'orientation, départements des ressources humaines, organismes communautaires, cabinets privés, bureaux de placement. Toutefois, les pouvoirs publics assurent la coordination et la direction au niveau national de la création de services d'organisation des carrières, en particulier par le biais des services publics de l'emploi (SPE). Ils ont recours de plus en plus aux nouvelles technologies de l'information et des communications.

Parallèlement à l'augmentation du chômage, les SPE de nombreux pays font appel aux technologies nouvelles de l'information et des communications pour mettre en place des services en ligne d'information et d'orientation pour les professions et les carrières. Le Canada et les Etats-Unis offrent des exemples de systèmes avancés et complets.

Les Etats-Unis comptent 28 500 sites Web sur Internet qui offrent des services d'affichage des emplois vacants; on y trouve chaque jour plus d'un million de demandeurs d'emploi enregistrés et plus d'un million d'avis d'emploi vacant. L'America's Job Bank (AJB) est de loin le plus important de ces sites, avec plus de 2,5 millions de recherches par jour et plus de 800 000 demandeurs d'emploi enregistrés. O*NET, l'Occupational Information Network, est un autre site qui présente des informations complètes sur les qualifications requises et les compétences des travailleurs. Ces services offrent aux employeurs un outil puissant d'accès à des informations vitales. Des données supplémentaires sont communiquées directement par les travailleurs et les employeurs eux-mêmes: ils décrivent le travail qu'ils effectuent, les compétences dont ils ont besoin et les connaissances qu'ils utilisent dans le cadre de leur travail.

Au Canada, l'Electronic Labour Exchange (ELE) est un service de l'emploi qui apparie le travail et les personnes. Sur la base d'une liste préétablie, les employeurs créent un profil du poste à pourvoir et précisent les compétences, le niveau d'études et l'expérience qu'ils recherchent. Les demandeurs d'emploi créent des profils similaires en utilisant une liste préétablie pour décrire leurs compétences, leur niveau d'études et leur expérience. L'ELE utilise ensuite ces renseignements pour établir une correspondance directe. Dans 80 pour cent des cas environ, les employeurs trouvent la personne qui correspond à leur demande initiale et peuvent se dispenser de publier d'autres avis d'emploi vacant. En cas de concordance imparfaite et si l'employeur décide d'embaucher un travailleur dont le profil n'est pas approprié, l'ELE aide à identifier les lacunes de qualifications du travailleur et la formation qu'il requiert. WorkSearch, un autre site Internet convivial, est conçu pour aider les demandeurs d'emploi dans tous les aspects de la recherche d'un emploi.

En résumé, de nombreux gouvernements et partenaires sociaux ont procédé récemment à des réformes en matière de formation qui ont été déclenchées par les transformations des marchés du travail, l'adoption de politiques actives dans ce domaine, et la nécessité de mesures préventives visant à préserver la compétitivité de l'économie et de la main-d'œuvre à l'échelle internationale. On trouve, au cœur des réformes des politiques, la redéfinition du rôle de l'Etat dans le domaine de l'éducation et de la formation. Les réformes ont cherché à mettre en place une formation déterminée par le marché en donnant davantage voix au chapitre, à divers niveaux, au secteur privé et aux organisations autonomes. Dans de nombreux pays en développement et en transition où la démocratie a progressé, le dialogue social et le partenariat, eux aussi, gagnent du terrain. Cela étant, la portée du dialogue social reste limitée par le manque de capacités institutionnelles et techniques, d'informations correctes sur le marché du travail, de mécanismes de reconnaissance des qualifications et des compétences, et de soutien financier. Beaucoup de groupes ayant des besoins spécifiques, notamment les travailleurs dont le niveau d'instruction est faible, les femmes, les travailleurs des secteurs rural et informel et les travailleurs des petites entreprises, qui sont moins organisés, ne sont toujours pas en mesure de profiter des réformes actuelles. Il convient, par des mesures aux niveaux national, régional et international, d'encourager le dialogue social sur la formation et de nouer à tous les niveaux des partenariats stratégiques

formels et informels. L'expérience semble indiquer que le dialogue social a effectivement favorisé l'adaptation des politiques de mise en valeur des ressources humaines et de formation aux nouveaux défis socio-économiques. Parallèlement, il convient de soutenir avec vigueur les changements structurels et les évolutions nouvelles de la gestion de la mise en valeur des ressources humaines et de la formation, et les partenaires sociaux doivent prendre l'engagement nouveau d'investir dans la formation.

CONCLUSIONS

Le présent rapport a examiné les problèmes de formation et de mise en valeur des ressources humaines que posent l'avènement progressif mais inexorable de sociétés et d'économies fondées sur le savoir, les compétences et les services, ainsi que l'expansion spectaculaire des secteurs des technologies de l'information et de la communication. Naturellement, cette évolution est plus avancée dans les pays qui, au fil des ans, se sont attachés à valoriser leur capital humain. Néanmoins, quel que soit leur niveau de développement économique, social et humain, tous les pays ressentiront, pour le meilleur ou pour le pire, l'impact que la mondialisation, le progrès technique et les autres forces exercent sur le monde du travail et la demande de qualifications et de connaissances. Compte tenu de la nature même d'une économie mondiale qui ne cesse de s'ouvrir, même les domaines les plus reculés et jusque-là préservés de l'activité économique et sociale ne peuvent désormais échapper à ces changements. Cependant, la dotation de chaque pays, entreprise ou individu en capital humain, est ce qui détermine principalement la capacité de saisir les opportunités qu'offrent l'accès élargi aux marchés mondiaux et les nouvelles technologies et modalités de production de biens et de services, et donc de créer des emplois décents, de qualité, pour tous.

D'un autre côté, cette évolution offre aussi aux pays, aux entreprises et aux individus une occasion unique d'améliorer leur capital humain, sous réserve que des politiques appropriées de mise en valeur des ressources humaines soient mises en œuvre et appuyées par la communauté internationale, et notamment par l'OIT dans le cadre de ses activités techniques et normatives.

Le rapport a montré que, de plus en plus, les entreprises recherchent du personnel qualifié, capable de s'adapter aux nouvelles techniques et formes d'organisation du travail et ont de moins en moins besoin de travailleurs peu instruits et peu qualifiés. Par ailleurs, on demande aussi aux travailleurs certaines qualités sociales et humaines qui n'étaient pas nécessaires à l'époque du taylorisme. L'employabilité aujourd'hui repose sur un bagage combinant solide instruction de base, aptitude à travailler en équipe, flexibilité et volonté «d'apprendre à apprendre», au rythme du changement du monde du travail et de la technologie.

Certains pays sont mieux préparés à relever ce défi. Les pays industriels matures et les pays en voie d'industrialisation rapide ont une longue tradition de scolarisation élémentaire généralisée, des systèmes polyvalents de formation et d'enseignement professionnels ainsi que des systèmes de formation et d'enseignement continus qui se perfectionnent. Toutefois, en dépit d'efforts parfois probants de développement de nouvelles compétences et qualifications, l'accélération du progrès technique et du rythme de changement de l'organisation du travail ont mis en lumière l'inertie des systèmes traditionnels de formation et leur tendance à ne viser qu'un petit noyau de travailleurs privilégiés, qui se situent souvent au sommet de la hiérarchie. Cette situation a contribué à renforcer la polarisation du marché du travail. Des bataillons de travailleurs – notamment des femmes, des jeunes, des membres de minorités et des personnes licenciées dans le cadre de la restructuration industrielle – ont vu leur échapper la possibilité de trouver un emploi meilleur, plus qualifié, faute d'avoir des compétences générales et des qualifications techniques adaptées aux besoins du marché. Au

mieux, ces travailleurs ne peuvent prétendre qu'à des emplois médiocres, mal rémunérés, dépourvus de toute sécurité. Au pire, ils risquent l'exclusion sociale. Seules l'éducation et la formation – dispensées dans le cadre de politiques et de programmes économiques et sociaux bien ciblés – peuvent leur permettre d'améliorer leur employabilité et de se procurer (durablement) des emplois décents.

Les pays en transition ont une population active relativement bien instruite. Le principal défi qu'ils ont à relever est de combler le déficit de qualifications occasionné par la restructuration en profondeur de leur économie reconvertie au marché et l'ouverture croissante à la concurrence internationale. Ils ont besoin de politiques actives de valorisation des ressources humaines qui incitent les prestataires de formation à remplacer les systèmes axés sur l'offre et, souvent, sur les besoins de grandes entreprises non concurrentielles, par des modalités de formation et de recyclage adaptées à la demande de marchés du travail en pleine transformation et de nouveaux secteurs et entreprises. De telles politiques faciliteront la participation effective de ces pays à l'économie internationale.

Les pays en développement, notamment les plus pauvres, sont souvent les perdants de la mondialisation et de l'intégration économique, car ils manquent du capital humain, du savoir et des compétences nécessaires pour exploiter les opportunités qui se présentent en matière de marchés et de production. L'enjeu pour eux est d'offrir une instruction élémentaire à l'ensemble de leur population – un droit encore largement minoritaire – fondement minimal pour développer l'employabilité et la «formabilité». Ces pays doivent aussi améliorer leurs systèmes de formation et de mise en valeur des ressources humaines pour les rendre plus pertinents et performants, de sorte qu'ils répondent mieux aux besoins de l'économie et de la société. Leur tâche est double. En premier lieu, ils doivent doter leur main-d'œuvre des nouvelles qualifications et compétences requises par les entreprises restructurées du secteur moderne. En deuxième lieu, leurs programmes et politiques de formation doivent répondre aux besoins des exploitants et des travailleurs des petites entreprises et du secteur informel rural et urbain qui, faute de qualifications et d'autres intrants, sont condamnés au sous-emploi, dans des activités mal rémunérées de faible productivité.

Ce rapport fait valoir que, selon leur niveau de développement économique, social et humain, les pays devraient poursuivre en matière de formation et de valorisation des ressources humaines un objectif double consistant à promouvoir à la fois le développement et les droits sociaux. Il est de l'intérêt de tous les partenaires de contribuer à la réalisation de cet objectif.

Dans leur poursuite proactive du développement, les pays doivent construire et alimenter leur capacité de saisir les opportunités qu'offrent la mondialisation, les nouvelles technologies et la transformation de la société. Dans ce nouveau contexte, le capital humain acquiert un rôle prééminent. Les pays doivent multiplier leurs efforts pour garantir à tous l'accès à une instruction élémentaire et à une formation initiale de qualité, sur la base desquelles se forgeront l'employabilité, les qualifications transférables et la capacité d'assimiler les nouvelles technologies. Il faut aussi promouvoir les compétences sociales et techniques de base, de manière à faciliter l'insertion sur le marché du travail et la capacité d'apprentissage tout au long de la vie. L'employabilité, en particulier, peut s'acquérir à l'école et dans les établissements de formation en renforçant le contenu éducatif de l'instruction élémentaire et de la formation initiale, tout en associant employeurs et entreprises à l'offre de formation spécifique, axée sur le travail, et en favorisant l'exposition au monde du travail. Ce modèle

général de formation initiale – caractérisé par des liens étroits entre les établissements d'enseignement et de formation et les entreprises – peut beaucoup contribuer à faciliter la transition de l'école au travail. Beaucoup de pays œuvrent déjà dans cette direction et leurs efforts méritent d'être imités.

Il incombe à chaque pays de promouvoir l'employabilité et la productivité de sa population tout au long de la vie. A ce jour, les possibilités d'éducation et de formation continues sont insuffisantes et trop peu de travailleurs y ont accès, même dans les pays développés. Il faut accroître les investissements dans l'apprentissage permanent et favoriser l'émergence de marchés de la formation continue tout à la fois polyvalents, efficaces et équitables. Ce faisant, les pays peuvent poursuivre des politiques volontaristes – fondées sur des mécanismes d'indemnisation financés par les deniers publics – garantissant que l'apprentissage tout au long de la vie soit accessible au plus grand nombre. Ils peuvent aussi adopter une approche plus «réglementaire», en s'attachant à créer un contexte économique favorable et en offrant des incitations qui encouragent entreprises, organisations, particuliers et prestataires de formation à investir dans des programmes d'apprentissage à vie.

L'objectif social de l'éducation et de la formation doit être poursuivi avec une égale vigueur, en tant que partie intégrante des politiques de promotion de l'insertion sociale et économique. Ces politiques, en particulier, doivent viser les travailleurs déplacés qui ont besoin d'un recyclage, les chômeurs et les travailleurs à risques, notamment les femmes et les jeunes.

La faiblesse de la croissance, la restructuration et l'ajustement structurel qui caractérisent beaucoup de pays en développement acculent de nombreux travailleurs au *chômage*, en particulier ceux qui ne sont pas très instruits et qui n'ont guère d'aptitudes à l'emploi. Les pays développés ont pour la plupart beaucoup investi dans la formation destinée aux chômeurs, mais les cas de réinsertion durable sont plutôt rares. Les programmes les plus efficaces partagent certains traits communs: formation soigneusement ciblée sur les besoins individuels et les perspectives du marché; formation de qualité; liens étroits avec les systèmes de production; consultation des partenaires sociaux concernés.

Les *travailleuses* ont besoin d'instruction et de formation pour améliorer leurs perspectives de travail et de revenu. Elles sont souvent particulièrement défavorisées, notamment dans les pays en développement, où beaucoup vivent dans la misère. En suivant une formation – alphabétisation fonctionnelle, initiation au commerce, qualifications techniques –, les femmes peuvent améliorer leur capacité de production dans les petites entreprises urbaines et rurales, et sensiblement accroître leurs perspectives de revenus et leurs conditions de vie. Les pays développés doivent veiller à ce que la formation et les autres mesures d'aide visant les femmes s'inscrivent dans des politiques économiques qui stimulent la demande de travail en général. Faute de quoi, les femmes qui auront fait l'effort de développer leur employabilité risquent d'être confrontées à une contraction des salaires et des revenus alors qu'elles espéraient trouver un emploi décent et s'insérer dans la société.

Le présent rapport a mis l'accent tout particulièrement sur les *jeunes travailleurs* et leurs problèmes d'emploi. L'insuffisance de l'expansion macroéconomique fait que ces problèmes restent d'actualité dans la plupart des pays, en dépit de toutes les initiatives et des programmes mis en œuvre pour essayer d'y remédier. Les efforts déployés pour accroître l'employabilité des jeunes en relevant leur niveau d'instruction et en leur proposant des formations axées sur le travail et un enseignement professionnel

dans le cadre de programmes visant le marché du travail ont obtenu des résultats inégaux. Les programmes assez rares qui offrent une formation de qualité sur de longues périodes ont dans une certaine mesure réussi à améliorer l'employabilité des jeunes, ainsi que leurs possibilités d'emplois et de revenus. Les plus performants sont ceux qui s'inscrivent dans un contexte institutionnel bien établi, qui s'appuient sur l'engagement sans faille des partenaires sociaux et qui établissent un lien étroit entre enseignement scolaire et formation axée sur le travail et sur l'entreprise. Il incombe à chaque pays de déterminer, dans son contexte propre, le modèle de développement institutionnel le plus apte à produire la formation de grande qualité seule susceptible d'améliorer les perspectives d'emploi des jeunes, puis de promouvoir ce développement à long terme. Stimuler la demande globale de travail ne peut par ailleurs que favoriser cet objectif.

Des réformes structurelles de grande envergure s'imposent dans tous les pays pour adapter en permanence la formation à la nature et à la dynamique en constante évolution du marché du travail, et pour que tous puissent avoir accès à la formation tout au long de la vie. Pour faciliter cet accès universel, il faut exploiter les méthodes de formation non formelles et établir de nouveaux mécanismes d'orientation et de validation des qualifications. La plupart des pays accordent une priorité élevée à la réforme des politiques et des systèmes. Toutefois, les progrès sont lents et les systèmes ne sont pas capables d'anticiper le changement économique et social. Un nombre croissant de personnes ne peuvent obtenir la formation dont elles ont besoin au moment où elles la nécessitent. Beaucoup de pays n'ont encore ni la capacité ni la volonté de passer de la théorie à la pratique. Sans réformes fondamentales, seule une minorité disposera des qualifications et compétences requises pour se faire une place dans la nouvelle société de l'information, de la technologie et de la connaissance, en particulier dans les pays en développement. Les pays les plus avancés à cet égard sont ceux qui ont entamé le dialogue social sur la mise en valeur des ressources humaines, l'analyse de la formation et la formulation d'une politique.

La bonne *gouvernance* de la formation et de la valorisation des ressources humaines est impérative. C'est un défi fondamental pour beaucoup de pays. Leur capacité de le relever sera principalement déterminée par l'aptitude des autorités nationales et sous-régionales à cibler l'intervention du secteur public et à renforcer la contribution du secteur privé. Elaborer une nouvelle culture de la formation suppose que les partenaires sociaux s'engagent fermement à investir davantage dans le développement de modalités de formation et d'apprentissage à vie ouvertes à tous. Ils devront aussi s'engager plus systématiquement à multiplier les partenariats stratégiques de manière à renforcer l'efficacité de la formation et à mieux l'adapter aux besoins économiques et sociaux. Redéfinir les responsabilités qui incombent aux acteurs sociaux dans la formation et la mise en valeur des ressources humaines en vue de promouvoir la compétitivité, l'employabilité et la prospérité partagées est l'un des grands thèmes qui devront être abordés au cours de la discussion générale.

POINTS POUR LA DISCUSSION

1. Dans une économie mondiale en voie d'intégration rapide et dans la société du savoir et de la technologie, le profil des travailleurs – éducation, qualifications, compétences – doit évoluer et se construire tout au long de la vie.

- Dans ce contexte, comment les partenaires sociaux peuvent-ils définir «l'employabilité», la développer et la maintenir de façon consensuelle?
- Quelles sont les implications pour l'éducation et la formation des jeunes, l'apprentissage tout au long de la vie et les politiques de gestion des ressources humaines des entreprises?
- Comment la promotion de l'employabilité peut-elle orienter, stimuler et accroître l'investissement collectif et individuel dans la formation et la valorisation des ressources humaines?

2. Gouvernements et marchés ont rarement réussi à garantir un accès équitable à la formation initiale. Beaucoup de travailleurs ont un niveau d'instruction ou d'alphabétisme trop bas pour pouvoir prétendre à une formation.

- Quelles mesures générales et pratiques les gouvernements et les partenaires sociaux peuvent-ils appliquer pour surmonter le handicap lié à un niveau d'instruction élémentaire ou d'alphabétisme trop bas?
- Comment la formation doit-elle, en tant que partie intégrante des politiques économiques et sociales des gouvernements, améliorer les perspectives de revenus et favoriser l'intégration professionnelle et sociale des personnes ayant des besoins particuliers?

3. On parle beaucoup de la nécessité de la formation continue; or beaucoup n'y ont toujours pas accès, en particulier les personnes peu instruites et peu qualifiées et les travailleurs des petites entreprises et du secteur informel.

- Quelles politiques et incitations des pouvoirs publics et quelles pratiques de gestion des ressources humaines des entreprises sont les plus aptes à améliorer la compétitivité, l'employabilité et les perspectives de carrière sur les marchés du travail internes et externes?

4. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication et les organisations à haute performance offrent des possibilités énormes d'apprentissage et de formation.

- Comment mettre à profit ces possibilités pour transformer l'éducation et la formation?
- Quels sont les obstacles qui entravent la diffusion des nouvelles technologies et pratiques organisationnelles propres à promouvoir l'apprentissage et la formation, et quelles politiques peuvent contribuer à les surmonter?

5. La reconnaissance des qualifications et compétences, qu'elles aient été acquises de façon formelle ou informelle, au travail ou à domicile, ne peut qu'améliorer

rer le fonctionnement des marchés du travail, la mobilité professionnelle et l'équité en matière d'emploi.

- Par quelles mesures les partenaires sociaux peuvent-ils faciliter la reconnaissance des qualifications et compétences sur le marché du travail et dans la société?

6. La volonté affirmée des partenaires sociaux de promouvoir la formation et d'approfondir le dialogue entre eux ne peut que contribuer à améliorer la gouvernance des systèmes et politiques de formation et à accroître l'investissement dans l'apprentissage à vie pour tous.

- Quels sont les rôles et responsabilités des partenaires sociaux dans la gouvernance de politiques et systèmes de formation et d'emploi performants et équitables?
- Comment renforcer la capacité de dialogue social des partenaires sociaux et leur capacité de gouvernance partagée des politiques et systèmes de formation?
- Quel rôle devrait jouer la communauté internationale dans la promotion de meilleures politiques de formation et de leur gouvernance?